Deutsche Milchmarktordnung

Ein Beitrag

zur Lehre von den wirtschaftsrechtlichen Verbänden

Von

Rolf von Lippe

Gerichtsreferendar am Amtsgericht Zschopau/Erzgeb.

Carl Nieft, Buchdruckerei und Verlag, Bleicherode am Harz

1937

Bei der Beschaffung der Unterlagen für diese Arbeit waren mir behilflich:

Herr Geschäftsführer Kautt von der
Bezirks-Milchverwertung Tübingen e. G. m. b. H.,
Herr Dipl.-Landwirt Dr. Klotz vom
Milchwirtschaftsverband Württemberg,
Herr Dr. jur. Bessell von der
Landesbauernschaft Sachsen (Freistaat),

denen ich an dieser Stelle meinen Dank ausspreche.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Diese Dissertation ist gleichzeitig als Broschüre
im Verlag Carl Nieft, Bleicherode a. H. erschienen

Inhaltsverzeichnis.

Seite

Einleitung 9

I. Der Aufbau der deutschen Milchwirtschaft . . . 10
1. Geschichtliche Entwicklung 10
2. Die heutige organisatorische Ausgestaltung 14
a) Der äußere Aufbau 14
b) Die Willensbildung innerhalb der milchwirtschaftlichen Verbände 16

II. Die Aufgaben und Befugnisse der milchwirtschaftlichen Verbände 18
1. Der Aufgabenkreis 18
2. Die Eingriffsmöglichkeiten auf der Warenseite 19
3. Die Eingriffsmöglichkeiten auf der Geldseite 21
4. Ordnungsstrafen, Gebühren, Umlagen, Beiträge 22

III. Die Rechtsstellung der milchwirtschaftlichen Verbände 22
1. Die Rechtsbeziehungen zwischen dem Milchverband, dem Reichsnährstand und dem Staat 23
a) Die Gründung des Milchverbands durch den Staat und der Erlaß der Satzung durch den Reichsnährstand 23
b) Die Mitwirkung von Stand und Staat bei der Bestellung der Organe und Angestellten 25
c) Die Mitwirkung von Stand und Staat bei einzelnen Anordnungen des Milchverbands 26
d) Die allgemeinen Aufsichts- und Eingriffsrechte des Reichsnährstands und des Staats 27
2. Die Rechtsbeziehungen zwischen dem Milchverband und seinen Mitgliedern 30
a) Die Entstehung und Beendigung der Mitgliedschaft . . . 30
b) Die Rechte und Pflichten der Mitglieder 33
c) Die Rechtsbehelfe der Mitglieder 35
aa) Die Beschwerde 36
bb) Die Anrufung des Schiedsgerichts 36
3. Die Rechtsbeziehungen zwischen dem Milchverband und Dritten. 38

IV. Die Rechtsnatur des Milchverbands 39
1. Der Milchverband, ein Verband des privaten oder öffentlichen Rechts? 41
a) Begriffliche Grundlagen 41
b) Anwendung der Unterscheidungsmerkmale auf den Milchverband 43
c) Ergebnis: Der Milchverband, ein Verband des öffentlichen Rechts 47
2. Der Milchverband, eine Körperschaft oder eine Anstalt? . . . 49
a) Begriffliche Grundlagen 49
b) Anwendung der Unterscheidungsmerkmale auf den Milchverband 55
c) Ergebnis: Der Milchverband, eine Anstalt des Reichsnährstands 58

Abkürzungen.

ALR.	=	Allgemeines Landrecht für die preußischen Staaten.
ArchÖffR.	=	Archiv des öffentlichen Rechts.
BGB.	=	Bürgerliches Gesetzbuch.
DArbR.	=	Deutsches Arbeitsrecht.
DGO.	=	Deutsche Gemeindeordnung.
DJ.	=	Deutsche Justiz. Amtliches Blatt der Deutschen Rechtspflege.
DJZ.	=	Deutsche Juristenzeitung.
DR.	=	Deutsches Recht. Zentralorgan des Bundes Nationalsozialistischer Deutscher Rechtswahrer.
DVO.	=	Durchführungsverordnung.
HV.	=	Hauptvereinigung der deutschen Milchwirtschaft.
GVG.	=	Gerichtsverfassungsgesetz.
I.f.K.	=	Institut für Konjunkturforschung.
JbNSWirt.	=	Jahrbuch für nationalsozialistische Wirtschaft.
LBF.	=	Landesbauernführer.
MWV.	=	Milchwirtschaftsverband.
RBF.	=	Reichsbauernführer.
REMin.	=	Reichsminister für Ernährung und Landwirtschaft.
RG.	=	Reichsgericht.
RGBl.	=	Reichsgesetzblatt Teil I.
RGE.	=	Reichsgerichtsentscheidungen in Zivilsachen.
RK.	=	Reichskommissar für die Milch-, Vieh- und Fettwirtschaft.
RMG.	=	Reichsmilchgesetz.
RPr.	=	Reichspräsident.
RN.	=	Reichsnährstand.
RNVbl.	=	Reichsnährstandsverordnungsblatt.
RdRN.	=	Recht des Reichsnährstands. Zeitschrift für das gesamte Agrarrecht und die verwandten Rechtsgebiete.
VerwArch.	=	Verwaltungsarchiv. Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungsgerichtsbarkeit.
VO.	=	Verordnung.
WV.	=	Weimarer Verfassung.

Schrifttum.

Baath, Gerichtsassessor Dr.: Die Rechtsnatur der wirtschaftlichen Zusammenschlüsse. RdRN. 1935/177.

— Wirtschaftliche Selbstverwaltung. RdRN. 1936/750.

Bericht des Enquete-Ausschusses — II. Unterausschuß — (Die Lage der deutschen Milchwirtschaft). Bln. 1931.

Brandt, Karl: Die Schäden der deutschen Milchwirtschaft. Bln. 1930.

Dersch, Professor: Das Gesetz zur Ordnung der nationalen Arbeit. Bln. 1934.

Drechsler, Fritz: Die Schiedsgerichte des Reichsnährstands. JW. 1936/1805.

Eckhardt, Professor: Das Studium der Rechtswissenschaft in „Der Deutsche Staat der Gegenwart. Bd. 11". Hbg. 1934.

Eger, Dr. Otto: Das Recht der Deutschen Kartelle. Bln. 1932.

Enneccerus-Nipperdey: Lehrbuch des bürgerlichen Rechts. 13. Bearb. Marburg 1931.

Ergänzungsband zur Verwaltungsrechtsordnung für Württemberg. Stg. 1936.

Fees-Jäkle-Brunner: Deutsche Gemeindeordnung, Kommentar. Stuttg. Karlsr. 1936.

Fleiner, Fritz: Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts. 4. Aufl. Tübingen.

Gierke, Otto von: Das Deutsche Genossenschaftsrecht. 2. Bd. Geschichte des Deutschen Körperschaftsbegriffes. Bln. 1873.

Giese-Neuwiem-Cahn: Deutsches Verwaltungsrecht. Bln. 1930

Gneist, Rudolf von: Staatsverwaltung und Selbstverwaltung nach englischen und deutschen Verhältnissen. Bln. 1869.

Haarkens, Rolf: Der Begriff des Standes. ArchÖffR. 26/78.

Hatschek, Julius: Lehrbuch des Deutschen und Preußischen Verwaltungsrechts. 7. und 8. veränd. Aufl. Lpz. 1931.

Hennig, Landgerichtsdir. Dr.: Grundsätzliche Fragen der Rechtsprechung auf dem Gebiete der Marktgerichtsbarkeit. RdRN. 1935/937.

Herrnritt, Rudolf Hermann: Grundlehren des Verwaltungsrechts, Tübingen 1921.

Huber, Ernst Rudolf: Der Treuhänder der Arbeit. DJZ. 1935/202.

— Die Gestalt des Deutschen Sozialismus. Hbg. 1934.

— Wirtschaftsverwaltungsrecht. Institutionen des öffentlichen Arbeits- und Unternehmensrechts. Tübingen 1932.

Hueck-Nipperdey-Dietz: Kommentar zum Gesetz zur Ordnung der nationalen Arbeit. München und Bln. 1934.

Jellinek, Georg (jüdischer Autor): Allgemeine Staatslehre. III. Aufl. Bln. 1914.
Jellinek, Walter (jüdischer Autor): Verwaltungsrecht. III. Afl. Bln. 1931.
Jerusalem, Franz W.: Der Staat, ein Beitrag zur Staatslehre. Jena 1935.
Keller, Peter: Der Zusammenschluß der Deutschen Milchwirtschaft. Frkft. Diss. 1934.
Kerrl-Weidemann: Die Deutsche Gemeindeordnung. Kommentar. Bln. 1935.
Keune, Walter: Entwicklung des Marktrechts in der Schlachtvieh- und Milchwirtschaft. RdRN. 1936/544.
Köhler, Ludwig von: Grundlehren des Deutschen Verwaltungsrechts. Stuttg. 1935.
Koellreutter, Otto: Deutsches Verwaltungsrecht. Bln. 1936.
Köttgen, Arnold: Deutsche Verwaltung. Mannh. 1936.
Küchenhoff-Berger: Die Deutsche Gemeindeordnung. Kommentar.
Larenz, Professor: Berichte über die Lage und das Studium des öffentlichen Rechts.
Lenz, Landgerichtsdir. Dr.: Kartelle und Preisüberwachung. Übersicht über das neue Wirtschaftsrecht. DJ. 1935/227.
Marquart, Benno: Die Landwirtschaft, wie sie wirklich ist. Bln. 1933.
Mayer, Otto: Deutsches Verwaltungsrecht. 3. Aufl. Mchn. u. Lpzg. 1924.
Merkel, Dr. Hans, Stabsabteilungsleiter: Anmerkung zum Urteil des RG. vom 22. 10. 1934 (IV. 145/34). RdRN. 1935/29.
— Einheitliche Schiedsgerichtsbarkeit für die Marktordnung. RdRN. 1935/145.
— Die Einbeziehung der Marktordnung in den Reichsnährstand. RdRN. 1935/77.
— Nationalsozialistische Wirtschaftsgestaltung. Stuttg. 1936.
— Der Reichsnährstand und seine Bedeutung für das Deutsche Recht. DR. 1935/435.
Mönckmeier: Der Wandel der Wirtschaftsgesinnung. JBNSWirt. 1935/10.
Münch, Kurt: Wirtschaftliche Selbstverwaltung. Hbg. 1936.
Nipperdey, Hans Carl: Kontrahierungszwang und diktierter Vertrag. Jena 1920.
Peters, Hans: Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in Preußen. Bln. 1926.
Pfundtner-Neubert: Das neue Deutsche Reichsrecht. Bln. 1933, folgende.
Reischle-Saure: Aufgaben und Aufbau des Reichsnährstands. Bln. 1934.
Rosin, Heinrich (jüdischer Autor): Das Recht der öffentlichen Genossenschaft. Freiburg 1886.
Sering, Max: Deutsche Agrarpolitik. Ein Bericht des Deutschen Forschungsinstituts für Agrar- und Siedlungswesen. Lpzg. 1934.
Siebert, Dr. W.: Das Arbeitsverhältnis als personenrechtliches Rechtsverhältnis. DArbR. 1935/95.

Simons, Tula: Der Aufbau der Kohlenwirtschaft nach dem Kohlenwirtschaftsgesetz vom 23. 3. 1919. Bonner rechtswissenschaftliche Abhandlung. Bonn 1931.

Steiner, Victor: Formen und Auswirkungen der milchwirtschaftlichen Zusammenschlüsse im Sinne des § 38 RMG. in einigen Bezirken Württembergs. Hohenheimer Diss. 1934.

Schuler, Hans: Die öffentlich-rechtliche Körperschaft. Erlanger Diss. 1908.

Tillmann, Gerichtsassessor Dr.: Zum Rechtscharakter der wirtschaftlichen Zusammenschlüsse auf dem Gebiet der Marktordnung. RdRN. 1935/847.

Ule, Landgerichtsrat Dr.: Führerräte in der Deutschen Verwaltung. VerwArch. 1935/285.

Walz, Gustav Adolf: Vom Wesen des öffentlichen Rechts. Tübinger Abhandlung zum öffentlichen Recht. Stuttg. 1928.

Wochenbericht des Instituts für Konjunkturforschung vom 14. 9. 1932.

Zorn, Philipp: Lehrbuch des Kirchenrechts. Stuttg. 1888.

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41549601_0127

Einleitung.

Die vorliegende Arbeit stellt sich die Aufgabe, die rechtliche Seite der neuen Wirtschaftsordnung, wie sie auf dem Gebiete der deutschen Ernährungswirtschaft Tatsache geworden ist, an Hand des Beispiels der deutschen Milchmarktordnung zu untersuchen. Der Verfasser wählt das Beispiel der deutschen Milchmarktordnung, weil hier der Aufbau in der Praxis schon am weitesten fortgeschritten ist. Unter Marktordnung wird die Arbeit die Organisationsvorgänge verstehen, die zur Ordnung des deutschen Binnenmarktes vorgenommen wurden. Es ist klar, daß die Errichtung eines festen Preisgebäudes im Inland unmöglich ist, wenn man nicht Mittel und Wege findet, auch das Verhältnis des Binnenmarktes zu den außerdeutschen Märkten planwirtschaftlich zu regeln. Zur Lösung dieser Aufgaben sind Reichsstellen[1]) errichtet, auf die in dieser Arbeit nicht eingegangen ist.

Um die heutige Regelung voll begreifen zu können, wird die Arbeit im Anfang auf die geschichtliche Entwicklung, die die deutsche Milchmarktordnung gegangen ist, eingehen. Die Arbeit wird mit der Betrachtung jener Zeit einsetzen, als die im Grund auf die Erhaltung des Bestehenden eingestellten Kräfte, aus denen sich damals die an der deutschen Milchwirtschaft interessierten Kreise überwiegend zusammensetzten, um dem wirtschaftlichen Zusammenbruch zu entgehen, ohne Widerstand planwirtschaftliche Methoden, die ihnen von sozialistischer Seite vorgeschlagen wurden, annahmen und anwandten und so, ohne es zu wollen, die Grundlage für eine neue Wirtschaftsgesinnung legten. Die Arbeit wird dann ein Bild von der heutigen organisatorischen Ausgestaltung der deutschen Milchwirtschaft zu entwerfen haben. Der zweite Teil der Arbeit handelt von den Aufgaben und Befugnissen, der dritte Teil von der Rechtsstellung der milchwirtschaftlichen Verbände. Nachdem ein Bild davon gewonnen ist, wie die milchwirtschaftlichen Verbände aufgebaut sind, wie sie ihre Aufgaben durchführen und welche Stellung sie im Rechtsleben einnehmen, kann zum Schluß an die Frage herangegangen werden, welcher Rechtsnatur diese Verbände sind. Die

[1]) für das Gebiet der Milchwirtschaft die Reichsstelle für Milcherzeugnisse, Öle und Fette; Vgl. dazu die Verordnungen vom 23. 3. 1933 (RGBl. 1933/143), vom 4. 4. 1933 (RGBl. 1933/166), vom 20. 12. 1933 (RGBl. 1933/1093) und vom 18. 2. 1934 (RGBl. 1934/112).

Arbeit wird auf die Beantwortung dieser Frage ihr Schwergewicht legen. Sie wird diese Frage anders beantworten, als es bisher, soweit das Schrifttum zu übersehen ist, geschah.

I. Der Aufbau der deutschen Milchwirtschaft.

1. Die geschichtliche Entwicklung.

Die deutsche Milchwirtschaft ist ein gutes Beispiel dafür, wie schnell die Schäden des Weltkrieges durch die zukunftsfreudige Aufbauarbeit des deutschen Landmannes allen Widerständen zum Trotz ausgeglichen wurden. War doch bereits im Jahre 1929 die Produktionsmenge des Jahres 1912 in Höhe von etwa 22 Milliarden Liter Milch trotz des Wegfalls bedeutender Produktionsgebiete durch das Diktat von Versailles nahezu wieder erreicht.[2]) Leider hielt aber der Erlös mit der Produktion infolge des Fehlens jeder Marktorganisation[3]) und infolge scharfer ausländischer Konkurrenz bei nahezu offenen Grenzen nicht Schritt.[4]) So war die Unrentabilität der deutschen Milchwirtschaft eine der Ursachen der allgemeinen Not der Landwirtschaft.[5]) Versuche, diese fehlende Marktorganisation selbst aufzubauen — eine Einflußnahme der Landwirtschaft auf die Zollpolitik mußte ihr weitgehend versagt bleiben —, also der Not durch Selbsthilfe zu steuern, konnten bei der Lage der Dinge — der Bauer ist freiwillig nur schwer für eine Organisation zu haben — keinen allgemeinen Erfolg haben. So blieb nur der starke Arm des Staates, der in der Lage war, zu einer Zeit, wo große Teile der gewerblichen Wirtschaft durch freiwilligen Zusammenschluß (Kartellierung) dem Spiel der freien Kräfte entronnen waren, auch die Milchwirtschaft in die gebundene Wirtschaft hinaufzuheben.

---

[2]) vgl. Bericht des Enqueteausschuß — II. Unterausschuß — „Die Lage der deutschen Milchwirtschaft". 1931.

[3]) Das Sinken der Milchpreise war keineswegs ein Zeichen für eine Überproduktion, sondern rührte ausschließlich von der gänzlich fehlenden Organisation des Angebots, von dem Dumping der Landwirte untereinander her. vgl. Brandt: Die Schäden der deutschen Milchwirtschaft. 1930.

[4]) 1 Liter Milch brachte im Durchschnitt im Reiche dem Erzeuger 1924/25 15,8 Pfg., 1931/32 nur 10 Pfg. vgl. den Wochenbericht des J.f.K. v. 14. 9. 32.

[5]) Die Bedeutung einer gewinnbringenden Milchwirtschaft für die Gesundung der Landwirtschaft geht daraus hervor, daß der Wert der Milchproduktion rund ein Viertel des Wertes der gesamten landwirtschaftlichen Produktion ausmacht. Sie wird verstärkt dadurch, daß die Milch eins der wenigen Erzeugnisse des Bauern ist, das ihm täglich Einnahmen ermöglicht. Schließlich entfallen 65 % des deutschen Rindviehbestandes auf Betriebe unter 20 ha, sodaß eine Besserung der Lage der deutschen Milchwirtschaft besonders dem Kleinbauern, der für die Volkswirtschaft bedeutungsvollsten Gruppe der Landwirtschaft, fühlbare Hilfe bringen muß. Näheres über diese volkswirtschaftlichen Grundlagen der deutschen Milchmarktordnung siehe bei Marquart „Die Landwirtschaft, wie sie wirklich ist" 1933, und bei Sering „Deutsche Agrarpolitik". 1934.

Man wundert sich heute rückschauend, wie lange es dauerte, bis der Milchwirtschaft als erstem Teilgebiet im Bereich der Landwirtschaft organisatorische Hilfe[6]) seitens des Staates zuteil wurde. Mußte doch ein verantwortungsbewußter Staat, neben seinem Interesse an einer gesunden Landwirtschaft als Grundlage für eine gesunde nationale Wirtschaft, der deutschen Milchwirtschaft auch aus Gründen der Befreiung der deutschen Volksernährung von der Abhängigkeit vom Ausland sein besonderes Augenmerk zuwenden.[7])

Der erste Versuch, vom Staate her eine Organisation der Milchmärkte durchzuführen, findet sich in § 38 des Reichsmilchgesetzes vom 31. 7. 1930 (RGBl. 1930/421). Die obersten Landesbehörden sind hiernach ermächtigt, nach Anhörung der gesetzlichen Berufsvertretungen der beteiligten Wirtschaftskreise Milcherzeuger und Milchbearbeiter zur Regelung der Verwertung und des Absatzes der Milch zwangsweise zusammenzuschließen. Diesen Zusammenschlüssen wird von der obersten Landesbehörde eine Satzung gegeben. Das Schema für die Satzung ist in den einzelnen Verwaltungsbezirken Deutschlands verschieden. Als wichtigstes Recht erscheint überall das Recht der Zusammenschlüsse, unter Mitwirkung von Ausschüssen, in denen Erzeuger, Verarbeiter, der Handel und die Verbraucher vertreten sind, Preisfestsetzungen vorzunehmen. Es sollte dabei eine Preisfestsetzung nach dem Gütegrad angestrebt werden.

Der innere Aufbau dieser Zusammenschlüsse ähnelte, vom Führergrundsatz abgesehen, an dessen Stelle damals noch die alten genossenschaftlichen Grundsätze galten, dem Aufbau der heutigen milchwirtschaftlichen Zusammenschlüsse. Der äußere Aufbau war jedoch von der heutigen Regelung grundlegend verschieden. Man dachte damals nicht daran, das ganze Reichsgebiet auf einmal organisatorisch zu erfassen, sondern wollte nur einen einheitlichen Rahmen schaffen. Im übrigen sollte die Zusammenschließung nach einheitlichen Wirtschaftsgebieten, nämlich nach Erzeuger- oder Verbrauchergebieten, je nachdem, ob es sich um eine Erfassung der Werkmilch oder der Trinkmilch handelte, vor sich gehen. Eine Zusammenschließung von größeren Gebieten, wie später geschehen, wurde nicht erwogen. Ein weiterer Unterschied im äußeren

---

[6]) auf die anderen Möglichkeiten des Staates, helfend einzugreifen, wie zoll- und steuerpolitische Maßnahmen, kann in dieser Arbeit nicht eingegangen werden.

[7]) Die Mehreinfuhr von Erzeugnissen der Milchwirtschaft betrug in den Jahren 1926/28 durchschnittlich 4 Milliarden Liter Milchwert jährlich. Dies bedeutete eine Belastung der deutschen Handelsbilanz mit etwa einer halben Milliarde Reichsmark für das Jahr. Bei einer Steigerung der deutschen Milcherzeugung um 20 % durch bessere Fütterung und Höherzüchtung des Milchviehes sowie bei gleichzeitiger Verbesserung der Güte der deutschen Milcherzeugnisse durch rationellere Bearbeitung war hier die Möglichkeit vorhanden, vom Ausland nahezu unabhängig zu werden. Vgl. Bericht des Enqueteausschusses — II. Unterausschuß — „Die Lage der deutschen Milchwirtschaft". 1931.

Aufbau der Zusammenschlüsse nach § 38 RMG. gegenüber den heutigen Zusammenschlüssen bestand darin, daß der Milchhandel nicht mit in die Organisation eingegliedert war. Eine Mitwirkung des Milchhandels bei der wichtigsten Aufgabe der Zusammenschlüsse, der Festsetzung der Preise, war jedoch vorgesehen.

Die Durchführung dieser Regelung ging sehr langsam vor sich. Zunächst trat der § 38 RMG. erst am 15. 5. 1931 in Kraft. Wertvolle Zeit für die Marktordnung war damit ungenutzt verstrichen. Weiter brachten die Grundsätze zu § 38 RMG. vom 15. 5. 1931 (RGBl. 1931/157) organisatorische Erschwerungen für die zwangsweisen Zusammenschließungen, die sich auf die Entschlußkraft der Verwaltungsbehörden hemmend auswirkten. So mußten, bevor der Zwangszusammenschluß vorgenommen werden konnte, die beteiligten Betriebe aufgefordert werden, sich freiwillig zusammenzuschließen. Neben den gesetzlichen Berufsvertretungen waren ferner gegebenenfalls die sogenannten freien Wirtschaftsverbände zu hören. Schließlich war für den Fall, daß die oberste Landesbehörde ihre Befugnisse aus dem § 38 RMG. auf untere Behörden übertragen hatte, wie in Preußen auf die Regierungspräsidenten, ein Beschwerdeverfahren an die oberste Landesbehörde vorgesehen.

So kam es, daß erst am 31. 12. 1931 der erste milchwirtschaftliche Zusammenschluß in Deutschland ins Leben gerufen werden konnte.[8]) Auch im Jahre 1932 ging der Aufbau der Zusammenschlüsse nur sehr schleppend vor sich. Außer den angeführten Umständen war besonders das Fehlen jeder Strafmöglichkeit gegenüber den der Regelung widerstrebenden Mitgliedern einem schnellen Aufbau hinderlich. Eine VO. des RPr. zur Änderung des RMG. vom 2. 3. 1933 (RGBl. 1933/97) schaffte hier Abhilfe, indem die obersten Landesbehörden ermächtigt wurden, gegen Mitglieder, die gegen die Satzung eines milchwirtschaftlichen Verbandes verstießen, Ordnungsstrafen zu verhängen.

Ein weiterer, oben nicht erwähnter Grund für den langsamen Aufbau der Milchmarktordnung lag in der Verteilung der Zuständigkeiten für die Zusammenschließungen. Die mittleren Verwaltungsinstanzen, denen die Durchführung der Zusammenschlüsse oblag, waren nun einmal einer Beeinflussung seitens der beteiligten Wirtschaftsgruppen eher zugänglich, als dies bei der Reichszentralbehörde, dem REMin., der Fall war. Das erste Gesetz zur Änderung des RMG. vom 11. 5. 1933 (RGBl. 1933/261) beendete diesen Zwischenzustand, indem es die Zuständigkeit des REMin. für die Befugnisse aus § 38 RMG. begründete und gleichzeitig vorsah, daß der Minister seine Befugnisse einem Beauftragten übertragen konnte.

---

[8]) und zwar für das Verbrauchergebiet Heidenheim/Wttbg. vgl. Victor Steiner: Formen und Auswirkungen der milchwirtschaftlichen Zusammenschlüsse im Sinne des § 38 RMG. in einigen Bezirken Württembergs. 1934.

Ein zweites Gesetz zur Änderung des RMG. vom 20. 7. 1933 (RGBl. 1933/527) setzte einen vorläufigen Schlußstrich unter die Entwicklung. Der REMin. oder sein Beauftragter ist jetzt ermächtigt, auch den Milchhandel mit in die Zusammenschlüsse hereinzunehmen. Erst jetzt konnte der gesamte Markt, vom Erzeuger über den Bearbeiter zum Verteiler, geregelt werden. Die Mitwirkungs- und Beschwerderechte der Beteiligten kamen in Fortfall. Der Weg für einen umfassenden Aufbau der deutschen Milchmärkte war frei.

Wenn die Milchmarktordnung auch jetzt noch auf Schwierigkeiten stieß, so lag dies daran, daß sich der vom REMin. mit der Neuordnung betraute Reichsmilchkommissar[9]) die größere Aufgabe stellte, durch Einzelanordnungen das ganze deutsche Reichsgebiet, das er in Milchwirtschaftsverbände im großen und ganzen entsprechend den Landesbauernschaften sowie in Milchversorgungsverbände als Unterverbände der Milchwirtschaftsverbände einteilte, organisatorisch zu erfassen. Der alte Plan, der, wie oben gesehen, nur die natürlich gewachsenen Milcherzeuger und Milchverbrauchergebiete zusammenfassen wollte, und der dabei weite Gebiete des Reichs von einer Ordnung ausnehmen mußte, war damit fallen gelassen.

Auf Grund der Vorarbeiten des RK. konnte der REMin. gestützt nun nicht mehr allein auf § 38 RMG. sondern ebenso auf die §§ 3, 9, 10 des inzwischen ergangenen Reichsnährstandsgesetzes vom 13. 9. 1933 (RGBl. 1933/626), durch die VO. über den Zusammenschluß der deutschen Milchwirtschaft vom 27. 3. 1934 (RGBl. 1934/259) dem äußeren Aufbau der deutschen Milchwirtschaft einen gewissen Abschluß geben.[10]) Freilich, die eigentliche Arbeit, die Durchführung der Marktordnung in der Praxis, begann damit erst.

Die VO. teilte das deutsche Reichsgebiet in 69 Milchversorgungsgebiete ein, die in 15 Milchwirtschaftsverbänden zusammengefaßt waren. Diese 15 Verbände bildeten zusammen die deutsche milchwirtschaftliche Vereinigung mit dem Sitz in Berlin. Mitglieder der Milchversorgungsverbände waren alle Milcherzeuger, Milchbe- und -verarbeiter, sowie Milchverteiler des Bezirks. Daneben bestand noch ein Verband sämtlicher Dauermilcherzeuger des deutschen Reichs[11]) sowie ein Verband der deutschen Schmelzkäsehersteller. Diese beiden Verbände waren der deut-

---

[9]) über den Ausbau seiner Stellung zum Reichskommissar für die Vieh-, Milch- und Fettwirtschaft vgl. die VO. v. 14. 3. 1934 (RGBl. 1934/198).

[10]) Die Einzelanordnungen des RK. und der Landesbehörden betr. den Aufbau der deutschen Milchwirtschaft sowie die VO. über die Bildung eines Verbandes der Dauermilcherzeuger vom 14. 10. 1933 (RGBl. 1933/737) wurden durch diese VO. außer Kraft gesetzt; jedoch blieben die auf Grund dieser Anordnungen gebildeten Verbände bestehen, soweit sie in den einheitlichen Aufbau, wie ihn die VO. vorsah, hineinpaßten.

[11]) vgl. die VO. v. 14. 10. 1933.

schen milchwirtschaftlichen Vereinigung unmittelbar angeschlossen. Im Gegensatz dazu waren die wirtschaftlichen Vereinigungen der Butter- und Käsegroßverteiler, die innerhalb des Gebietes der Milchwirtschaftsverbände gebildet waren, Mitglieder dieser Verbände.

An der Spitze der Organisation stand nach wie vor der RK. für die Vieh-, Milch- und Fettwirtschaft, der als verlängerter Arm des Ministers ohne bürokratische Hindernisse den Aufbau der deutschen Milchwirtschaft weiter zu leiten und zu überwachen hatte.

Blieben die durch diese VO. gebildeten Verbände bis zum Frühjahr 1936 unverändert bestehen, so ergab sich bereits nach einem Jahr für die Gestaltung der Leitung und Überwachung der Verbände eine grundlegende Änderung.

Durch die vierte Durchführungsverordnung über den vorläufigen Aufbau des Reichsnährstands vom 4. 2. 1935 (RGBl. 1935/170) wurden die milchwirtschaftlichen Zusammenschlüsse in den RN. eingegliedert, der die wesentlichen Leitungs- und Überwachungsbefugnisse des RK. unter Beibehaltung der staatlichen Oberaufsicht übernahm. Die VO. zur Aufhebung der VO. über die Bestellung des RK. vom 17. 4. 1935 (RGBl. 1935/576) zog aus dieser neu geschaffenen Lage nur die Folgerung, indem sie das Amt des RK. aufhob und die dem RK. verbliebenen Restbefugnisse auf den RN. sowie zum Teil auf den REMin. übertrug.

Im Frühjahr 1936 stand man insofern vor einer neuen Lage, als die Milchmarktordnung, die im Anfang eine Riesenmenge sorgfältigster Kleinarbeit gefordert hatte, im wesentlichen durchgeführt war. Abgeschlossen war damit die Arbeit der milchwirtschaftlichen Verbände nicht; denn dieser einmal errichtete künstliche Marktorganismus bedarf steter sorgfältiger Pflege, damit er reibungslos läuft. Es war aber möglich, den Aufbau der Organisation zu vereinfachen. Durch die VO. über den Zusammenschluß der deutschen Milchwirtschaft vom 17. 4. 1936 (RGBl. 1936/374) zusammen mit der Anordnung des Reichsbauernführers betr. die Satzungen der Milchwirtschaftsverbände und der Hauptvereinigung der deutschen Milchwirtschaft vom 18. 6. 1936 (RNVbl. 1936/305) erhielt die deutsche Milchmarktorganisation ihr heutiges Aussehen, dessen Betrachtung Zweck des folgenden Abschnitts ist.

2. Die heutige organisatorische Ausgestaltung.

a) Der äußere Aufbau.

Nach der soeben angeführten VO. vom 17. 4. 1936 i. Vbdg. mit der ebenfalls angeführten Anordnung des RBF. ist das deutsche Reichsgebiet in 18 Milchwirtschaftsverbände eingeteilt. Mitglieder dieser Verbände sind sämtliche Milcherzeuger, Milchverarbeiter und Milchverteiler des Bezirks. Diese 18 Milchwirtschaftsverbände sind zur Hauptvereinigung

der deutschen Milchwirtschaft zusammengeschlossen. Die Milchversorgungsverbände, die wirtschaftlichen Vereinigungen der Butter- und Käsegroßverteiler sowie die wirtschaftliche Vereinigung der Schmelzkäsehersteller und die wirtschaftliche Vereinigung der Dauermilcherzeuger sind aufgelöst. Rechtsnachfolger sind für die ersten beiden Gruppen die Milchwirtschaftsverbände für die beiden letzten Vereinigungen die Hauptvereinigung der deutschen Milchwirtschaft. Die Rechtsfähigkeit ist den Verbänden durch § 2 Abs. 2 der VO. verliehen. Die Satzung hat der RBF. den Verbänden durch die oben angeführte Anordnung vom 18. 6. 1936 unter Zustimmung des REMin. gegeben, wozu er auf Grund der bereits erwähnten vierten DVO. über den vorläufigen Aufbau des RN. ermächtigt ist.

Organe der Verbände — sowohl der Milchwirtschaftsverbände wie der Hauptvereinigung — sind der Vorsitzende und der Verwaltungsrat. Die in der Satzung der früheren Milchversorgungsverbände vorgesehene Vertreterversammlung als Verbindungsglied unmittelbar zu den Einzelmitgliedern ist infolge ihrer bedeutungslosen Stellung weggefallen. Die Bestellung und Abberufung des Vorsitzenden und seiner Stellvertreter erfolgt beim MWV. durch den Vorsitzenden der HV. mit Zustimmung des Reichsbauernführers, bei der HV. durch den Reichsbauernführer mit Zustimmung des Reichsernährungsministers. Laut einer innerdienstlichen Anweisung sollen zu Vorsitzenden nur Bauern oder Landwirte berufen werden, die das Amt des Vorsitzenden ehrenamtlich neben ihrem Hauptberuf zu übernehmen haben. Die Mitglieder des Verwaltungsrats der MWV. werden ebenfalls durch den Vorsitzenden der HV., allerdings mit Zustimmung des zuständigen LBF., bestellt und abberufen. Die Mitglieder des Verwaltungsrats der HV. bestellt der RBF. mit Zustimmung des REMin. Der Verwaltungsrat der MWV. besteht mindestens aus 10 Mitgliedern, von denen mindestens je ein Mitglied aus der Erzeuger-, Verarbeiter- und Verteilergruppe zu bestellen ist. Zwei Mitglieder sollen der Verbraucherschaft angehören. Diese zwei Mitglieder, deren Bestellung im Einvernehmen mit der NS-Frauenschaft geschieht, sind jedoch zu den Beratungen des Verwaltungsrats nur dann hinzuzuziehen, wenn der Beratungsgegenstand die Festsetzung von Preisen und Preisspannen für Milch und Milcherzeugnisse ist. Dem Verwaltungsrat der HV. müssen mindestens 11 Mitglieder angehören. Bei der Bestellung sollen die Wirtschaftsgruppen, die durch die Milchwirtschaftsverbände in der HV. mittelbar zusammengeschlossen sind, und die verschiedenen Teile des Reichsgebiets angemessen berücksichtigt werden. Daneben sind Fachausschüsse und gemischte Ausschüsse vorgesehen, die zu seiner Beratung sowohl der Vorsitzende der MWV. wie der Vorsitzende der HV., dieser mit Zustimmung des RBF., jener im Einvernehmen mit dem zuständigen LBF., berufen kann. Die Fachausschüsse können für einzelne Wirtschafts-

gruppen oder Untergruppen bestellt werden. Die gemischten Ausschüsse sind als Beratungskörper für bestimmte Fragen der Marktordnung gedacht. Von der Errichtung von Außenstellen, zu der der Vorsitzende der MWV. mit Zustimmung der HV. für bestimmte Marktgebiete seines Bezirks berechtigt ist, wird dort Gebrauch gemacht werden, wo die Marktordnung auch nach dem Wegfall der Milchversorgungsverbände in der Praxis noch auf Widerstände stößt, und wo die Kleinarbeit, wie besonders die Regelung der regionalen Trinkmilchmärkte, die den Milchversorgungsverbänden oblag, noch zu leisten ist.[12]) Die tägliche Verwaltungsarbeit liegt den Geschäftsführern mit ihrem Stab von Büroangestellten ob. Im Normalfall werden diese Angestellten vom MWV. oder von der HV. bestellt. Gemäß § 3 Abs. 2 der vierten VO. über den vorläufigen Aufbau des Reichsnährstands kann jedoch auch der RBF. Abberufungen und Neubestellungen von Angestellten vornehmen.

b) Die Willensbildung innerhalb der milchwirtschaftlichen Verbände.

Infolge stark ausgebildeter Eingriffsrechte seitens des Staats und des Reichsnährstands, von denen zur Zeit in weitem Umfange Gebrauch gemacht ist, bleibt den milchwirtschaftlichen Verbänden nur geringer Raum für einen eigenen Willen. Trotzdem wäre es falsch, wollte man die Frage der Willensbildung der Verbände, auf die die Satzungen ausführlich Antwort geben, als nebensächlich abtun. Brauchen doch nur die übergeordneten Stellen die Zügel lockerer zu lassen, um einen größer bemessenen Raum der eigenen Initiative der Verbände herzustellen. Bildner des Willens der milchwirtschaftlichen Verbände innerhalb des soeben umschriebenen freien Raumes ist der Vorsitzende. Kraft des Führergrundsatzes, der hier voll verwirklicht ist, bestimmt er allein, was sein Verband zu tun und zu lassen hat, um die ihm gesetzten Aufgaben zu erfüllen. Dafür ist auch er allein für die Erfüllung dieser Aufgaben verantwortlich.

Der Verwaltungsrat, der ihm zur Seite steht, kann ihm diese Verantwortung nicht abnehmen. Selbst wenn in den Satzungen von einer „eigenverantwortlichen" Beratung die Rede wäre, wie etwa im § 48 der Deutschen Gemeindeordnung vom 30. 1. 1935 (RGBl. 1935/49), so wäre diese Eigenverantwortlichkeit nur dahingehend auszulegen, daß die Mitglieder des Verwaltungsrats bei ihrer beratenden Tätigkeit nicht an Weisungen des Vorsitzenden oder sonst einer anderen Stelle gebunden sind.[13])

[12]) Vgl. Keune: Entwicklung des Marktrechts in der Schlachtvieh- und Milchwirtschaft. 1936.

[13]) so für die entsprechende Einrichtung der Gemeinderäte Fees-Jäkle-Brunner in Deutsche Gemeindeordnung Kommentar, Erl. zu § 48 S. 295. 1936.

Die Mitwirkung des Verwaltungsrats bei der Willensbildung der Verbände zeigt sich in der Beratung des Vorsitzenden, ohne daß dabei die Verantwortung für die auf Grund der Beratung erfolgten Entschlüsse des Vorsitzenden mit übernommen wird — für den erteilten Rat sind die Verwaltungsratmitglieder selbstverständlich verantwortlich —, sowie mittelbar in der Kontrolle des Vorsitzenden. Vor dem Erlaß allgemeiner Anordnungen und von Einzelanordnungen größerer Bedeutung, soweit es sich nicht um Anordnungen handelt, die auf Weisung von oben her ergehen, soweit der Vorsitzende also führt, nicht durchführt, soll der Vorsitzende den Verwaltungsrat hören. Da es sich aber um eine Soll-Vorschrift handelt, kann der Vorsitzende die Einberufung des Verwaltungsrats, zu der er allein gemäß § 7 Abs. 2 der Satzung der HV. bzw. gemäß § 7 Abs. 3 der Satzungen der MWV. berechtigt ist, auch unterlassen. Die Gültigkeit der ohne Mitwirkung des Verwaltungsrats getroffenen Anordnungen wird dadurch in keiner Weise berührt. Selbst wenn an Stelle der Soll-Vorschrift eine Mußvorschrift bestände, wie etwa in § 8 Abs. 3 der Satzung für die Deutschen Getreidewirtschaftsverbände (RNVbl. Nr. 52 vom 13. 7. 1935), wird man sich auf den Standpunkt stellen können, — das folgt aus dem Führerprinzip —, daß die Gültigkeit einer Anordnung, falls die Anhörung des Verwaltungsrats unterblieben ist, davon nicht getroffen wird.[14]) Und auch in dem Fall, wo der Verwaltungsrat gehört wurde, kann der Vorsitzende, wenn er nach pflichtgemäßer Prüfung zur entgegengesetzten Meinung kommt, natürlich dem Führergrundsatz entsprechend entgegengesetzt entscheiden.

Die Bedeutung des Verwaltungsrats als beratendes Organ ist dadurch eingeschränkt, daß eine Übertragung der beratenden Funktionen in Hinsicht auf einzelne Fragen auf vom Vorsitzenden zu bildende, oben erwähnte Fachausschüsse und gemischte Ausschüsse vorgesehen ist.

Die kontrollierende Tätigkeit des Verwaltungsrats und damit mittelbar eine Einflußnahme auf die Willensbildung der Verbände, besteht in der Entgegennahme des Berichts über die Tätigkeit des Wirtschaftsverbandes sowie in der Stellungnahme zu der vom Vorsitzenden aufgestellten Jahresrechnung und dem Haushaltsvoranschlag, die dem Vorsitzenden der HV. bzw. dem RBF. zuzuleiten ist. Um dem Verwaltungsrat auch außerhalb dieser jährlichen Stellungnahme zur Jahresrechnung und dem Haushaltplan eine Möglichkeit zu geben, seinen Meinungsverschiedenheiten mit dem Vorsitzenden nach oben hin Ausdruck zu verleihen, ist für

[14]) so für den gleichgelagerten Fall der deutschen Gemeindeordnung Küchenhoff-Berger, Die Deutsche Gemeindeordnung, Kommentar, Vorbem. 4 zu § 32; für den gleichen Fall des Gesetzes zur Ordnung der nationalen Arbeit, Dersch, Das Gesetz zur Ordnung der nationalen Arbeit, Anm. 5 c zu § 32, 1934, sowie Huber, in Der Treuhänder der Arbeit, (DJZ. 1935/208) 1935; anders Hueck-Nipperdey-Dietz, Kommentar zum Gesetz zur Ordnung der nationalen Arbeit § 32 Anm. 74 S. 313. 1934.

den Verwaltungsrat der MWV. ein Einspruchsrecht gegen Maßnahmen des Vorsitzenden vorgesehen. Über den Einspruch entscheidet der Vorsitzende der HV. nach Anhörung seines Verwaltungsrats endgültig. Dadurch, daß der Vorsitzende in jeder Verwaltungsratssitzung den Vorsitz führt, verliert dieses Einspruchsrecht von seiner Schärfe. Es ist eine menschliche Schwäche, sich nur notfalls in Gegenwart der Person, über die man sich beschweren will, hinsichtlich der geplanten Beschwerde zu äußern. Immerhin erfährt die Stellung des Verwaltungsrats der MWV. in Vergleich zu den reinen „Führerräten", die sich allein auf die beratende Tätigkeit zu beschränken haben, durch diese Kontrollaufgaben eine Stärkung, die entsprechend eine Schwächung der Rechtsstellung des Vorsitzenden zur Folge hat.[15]) Ein Einspruchsrecht des Verwaltungsrats der HV. gegen Maßnahmen des Vorsitzenden der HV., über das dann der REMin. nach Anhörung des RBF. zu entscheiden hätte,[16]) besteht im Gegensatz zur alten Satzung der HV. (RGBl. 1934/287) nicht mehr.

II. Die Aufgaben und Befugnisse der milchwirtschaftlichen Verbände.

1. Der Aufgabenkreis.

Als Aufgaben der milchwirtschaftlichen Verbände nennt § 4 der VO. über den Zusammenschluß der deutschen Milchwirtschaft vom 17. 4. 1936 die Durchführung der Marktordnung und die Sicherstellung der Versorgung der Verbraucher unter Wahrung der Belange der Gesamtwirtschaft und des Gemeinwohls. Dieses Nebeneinanderstellen von Marktordnung einerseits und Sicherstellung der Versorgung der Verbraucher anderseits ist insofern wenig glücklich, als nur die Sicherstellung der Versorgung der Verbraucher eine echte Aufgabe ist, die durch die Marktordnung ebenso zu erfüllen versucht wird, wie die andere nicht genannte große Aufgabe: die Schaffung gerechter, für die Erzeuger auskömmlicher, für die Verbraucher tragbarer Preise. Man kann diese beiden eng miteinander verknüpften Aufgaben, die den milchwirtschaftlichen Verbänden gestellt sind, mit anderen Worten auch mit Befreiung der deutschen Volksernährung von der Abhängigkeit vom Ausland und mit Schaffung einer Rentabilitätsgrundlage für die Landwirtschaft bezeichnen, wie es im ersten Abschnitt der Arbeit geschehen ist.

Die milchwirtschaftlichen Verbände suchen diese beiden großen ihnen gestellten Aufgaben durch eine planmäßige Ordnung des Milchmarktes zu lösen. Sie sind dazu mit umfassenden Befugnissen ausgestattet, die es ihnen ermöglichen, auf mannigfache Art und Weise in die Wirtschaftsvorgänge einzugreifen. Nur in einer Richtung unterliegen die milchwirtschaft-

[15]) Vgl. Ule, Führerräte in der deutschen Verwaltung, VerwArch. 1935/285.
[16]) Vgl. die früher erlassene Satzung der HV. der deutschen Getreidewirtschaft (RNDBl. 1935/52.

lichen Verbände einer Beschränkung. Sie dürfen sich auf dem Gebiete der Milchwirtschaft nicht eigenwirtschaftlich betätigen.[17]) Es ist so von vornherein dafür gesorgt, daß die milchwirtschaftlichen Verbände ihre Aufgabe, wirtschaftslenkend tätig zu werden, nicht in der Weise mißverstehen, daß sie selbst als Konkurrenten der von ihnen zu betreuenden Wirtschaftskreise auftreten. In den folgenden Abschnitten werden die Befugnisse der Verbände, wie sie ihnen durch die Satzungen zuerkannt sind, näher untersucht.

2. Die Eingriffsmöglichkeiten auf der Warenseite.

Nach § 8 Abs. 2 Ziff. 1 der Satzungen der HV. und der MWV. sind die Verbände ermächtigt, Bestimmungen über die Erzeugung, die Erfassung, den Absatz, die Ablieferung, die Be- und Verarbeitung, sowie über die Verteilung der Milch zu treffen. § 8 Abs. 2 Ziff. 2 gibt ihnen das Recht, den Verkehr mit Milch und Milcherzeugnissen zu regeln, insbesondere Vorschriften über Kennzeichnung, Versand, Verpackung, Lagerung und Güteanforderungen zu erlassen. § 8 Abs. 2 Ziff. 5 sieht die Möglichkeit vor, daß die Verbände nach volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten die Wirtschaftlichkeit der Mitgliedsbetriebe fördern, den Arbeitsumfang und den Ausnutzungsgrad der verarbeitenden Betriebe regeln, Mindestumsatzmengen für Verteiler festsetzen und volkswirtschaftlich unnötige Betriebe dauernd oder vorübergehend stillegen. Gemäß § 8 Abs. 2 Ziff. 6 der Satzungen können die Verbände unbeschadet der ihnen obliegenden Entscheidung über die Neuerrichtung und die Wiederaufnahme von Betrieben die Erweiterung der Leistungsfähigkeit von Betrieben und die Herstellung bisher nicht hergestellter Erzeugnisse sowie die Verlegung von Betrieben von ihrer Genehmigung abhängig machen. Schließlich sind die Verbände nach § 8 Abs. 2 Ziff. 7 der Satzungen berechtigt, ihren Mitgliedern Ablieferungs-, Abnahme-, Verarbeitungs- und Einlagerungspflichten aufzuerlegen.

Es kann nicht Aufgabe dieser Arbeit sein, diese Befugnisse auf ihre tatsächliche Bedeutung hin zu untersuchen. Man wird aber schon jetzt, nachdem man erst die Eingriffsmöglichkeiten kennt, die auf der Warenseite den Verbänden gegeben sind, auch ohne auf die tatsächliche Bedeutung der Befugnisse näher einzugehen, sagen können, daß die Verbände mit allen Mitteln ausgestattet sind, von denen man sich irgendwelchen Erfolg für die Erfüllung der Verbandsaufgaben verspricht.

In rechtlicher Beziehung ist von den soeben aufgezählten Befugnissen die Festsetzung von Lieferungspflichten (§ 8 Abs. 2 Ziff. 7), die Stillegung von Betrieben (§ 8 Abs. 2 Ziff. 5) und die Beurteilung von Betriebserlaubnissen (§ 8 Abs. 2 Ziff. 6) von Interesse. Bei der Prüfung der Rechtsnatur der Ablieferungspflicht erhebt sich die Frage, ob diese

[17]) § 1 der Satzungen der HV. und der MWV.

Rechtseinrichtung mit ähnlichen der Rechtsordnung bisher bekannten Pflichten wie z. B. dem Ablieferungszwang, dem etwa die Zechenbesitzer den Kohlensyndikaten gegenüber unterliegen,[18]) oder dem Kontrahierungszwang, der unter bestimmten Umständen für Monopolunternehmungen, wie etwa die Post, besteht, rechtlich auf eine Stufe gestellt werden kann. Vom Ablieferungszwang des Zechenbesitzers unterscheidet sich die Ablieferungspflicht des Milcherzeugers dadurch, daß der Kontrahent des Zechenbesitzers das mit Hoheitsrechten ausgestattete Kohlensyndikat ist, an das er seine Kohlen abliefern muß, während die Ablieferungspflicht des Milcherzeugers nicht gegenüber dem übergeordneten Wirtschaftsverband besteht, sondern nur auf Abschluß eines privatrechtlichen Kaufvertrags mit dem Milchabnehmer gerichtet ist. Und der Kontrahierungszwang läßt sich deshalb nicht mit der Ablieferungspflicht vergleichen, weil dem Begünstigten in den Fällen des Kontrahierungszwangs ein subjektives Recht auf Vertragsschluß zusteht,[19]) was in den Fällen der Ablieferungspflicht keinesfalls als vorliegend erachtet werden kann. Münch[20]) schlägt vor, diese Fälle der Ablieferungspflicht, wie die Fälle der Abnahme-, Verarbeitungs- und Einlagerungspflicht, als „Pflichtverträge" zu bezeichnen, wogegen Baath in seiner Kritik der Münch'schen Ansicht den Ausdruck „Vertrag" für Geschäfte dieser Art überhaupt vermeiden will.[21]) Für diese Arbeit, die die Rechtsnatur der milchwirtschaftlichen Verbände herausarbeiten will, ist diese Frage ohne wesentliche Bedeutung. Es genügt deshalb, ohne Stellungnahme auf das Problem hinzuweisen. Dasselbe gilt für die Rechtsfragen, die bei der Stillegung von Betrieben und bei der Erteilung von Betriebserlaubnissen auftreten. Wenn auch unter dem Begriff der Untersagung die Stillegung eines Gewerbebetriebes der Rechtsordnung bisher bereits bekannt war,[22]) so weist die Stillegung eines volkswirtschaftlich unnötigen Betriebs der Milchverarbeiter- oder Milchverteilergruppe durch den Milchwirtschaftsverband gegenüber etwa der Untersagung des gewerbsmäßigen Tanzunterrichts durch die Verwaltungsbehörde doch Unterschiede auf,[23]) die es fraglich erscheinen lassen, ob die

[18]) vgl. das Gesetz über die Regelung der Kohlenwirtschaft vom 23. 3. 1919 (RGBl. 1919/342) sowie die Ausführungsbestimmungen dazu vom 21. 8. 1919 (RGBl. 1919/1449).

[19]) vgl. Nipperdey, Kontrahierungszwang und diktierter Vertrag S. 7 ff. 1920.

[20]) Münch, Wirtschaftliche Selbstverwaltung S. 75. 1936.

[21]) Baath, Wirtschaftliche Selbstverwaltung im RdRN. 1936/750.

[22]) vgl. etwa Huber, Wirtschaftsverwaltungsrecht S. 88. 1932.

[23]) so erfolgt die Untersagung durch staatliche Behörden, die Stillegung durch vom Staat unmittelbar losgelöste Verbände; gegen die Untersagung stehen dem Betroffenen Rechtsmittel zur Verfügung, gegen die Stillegung hat er nur ein Beschwerderecht; die Untersagung ist gegen unzuverlässige Betriebsinhaber gerichtet, die Stillegung erfolgt aus dem höheren Blickwinkel der volkswirtschaftlichen Erwägungen heraus. Vgl. zu diesen Fragen ebenfalls Münch a. a. O. S. 84, 85.

für die Untersagung herausgebildeten Rechtssätze ohne weiteres auf die Stillegung angewendet werden können. Entsprechendes gilt für die Erteilung der Betriebserlaubnis, die zur Neuerrichtung sowie zur Wiederaufnahme eines Betriebs der Verarbeitergruppe oder eines Großverteilerbetriebs von der Hauptvereinigung eingeholt werden muß.

3. Die Eingriffsmöglichkeiten auf der Geldseite.

Befugnisse, mittels deren die Verbände unmittelbar auf der Geldseite der Milchmärkte eingreifen können, sind gemäß § 8 Abs. 2 Ziff. 3 der Satzungen der HV. und der MWV. die Festsetzung von Verkaufs-, Verrechnungs- und Zahlungsbedingungen sowie gemäß § 8 Abs. 2 Ziff. 4 der Satzungen die Festsetzung volkswirtschaftlich gerechtfertigter Preise und Preisspannen für Milch und Milcherzeugnisse. Im Gegensatz zu anderen Gebieten der landwirtschaftlichen Marktordnung ist bei der Festsetzung der Milchpreise weniger an die Bildung von Festpreisen für das ganze Reichsgebiet gedacht, sondern man sucht entsprechend der verschieden gearteten wirtschaftlichen Struktur der einzelnen Erzeuger- und Verbrauchergebiete nur für kleine Gebiete jeweils einheitliche Milchpreise festzusetzen.[24]) Das Recht zur Bildung eines Ausgleichsstocks Ausgleichsabgaben zu erheben, etwa zu Lasten der Milcherzeuger, die Trinkmilch unmittelbar an den Verbraucher zu hohen Preisen absetzen zu können, und Bestimmungen über die Verwendung dieses Ausgleichsstocks zu treffen, etwa zugunsten von markttechnisch ungünstig gelegenen Erzeugerbetrieben, die ihre Milch nur als schlechtbezahlte Werkmilch los werden, das in § 8 Abs. 2 Ziff. 8 der Satzungen vorgesehen ist, eröffnet noch eine dritte Möglichkeit, den Markt von der Geldseite her zu ordnen.

Sind Festpreise gebildet, so erhebt sich die Frage, welcher rechtlichen Beurteilung das Nichteinhalten der Festpreise unterliegt. Bleiben die privaten Kaufverträge zu dem vom Festpreis abweichenden Kaufpreis gültig, sind sie gemäß § 134 BGB. nichtig, oder bleiben die Verträge zum Festpreis aufrecht erhalten? Münch[25]) will entsprechend der Regelung, die in den §§ 20, 31 der VO. zur Ordnung der Getreidewirtschaft vom 10. 7. 1935 (RGBl. 1935/1006) für die vom Staat festgesetzten Getreidefestpreise getroffen ist, auch die von den Marktverbänden festgesetzten Preise unmittelbar zum Bestandteil der privaten Kaufverträge werden lassen. Seine Stellungnahme hängt damit zusammen, daß er der Ansicht ist, das Preisfestsetzungsrecht der Marktverbände sei ein echtes Verordnungsrecht, das Normen nicht nur für die Mitglieder der Marktverbände,

[24]) Ein einheitlicher Milchpreis für das ganze Reich bedeutet entweder das Ende der unter ungünstigen Produktionsbedingungen arbeitenden gebirgigen Landwirtschaft oder bringt der in dieser Hinsicht besser gestellten Landwirtschaft des Niederlandes ungerechtfertigte Gewinne, je nachdem, ob die Preise nach unten oder nach oben hin angeglichen würden.

[25]) Münch a. a. O., S. 82 ff.

sondern allgemein verbindlich für die Gesamtheit schafft. Im dritten Teil der Arbeit wird man sehen, aus welchen Gründen der Meinung Münch's, daß das Preisfestsetzungsrecht der Marktverbände ein echtes Verordnungsrecht sei, nicht beizupflichten ist. Inwieweit sich durch diese veränderte Stellungnahme an der unmittelbaren Wirkung der Festpreise etwas ändert, kann dahingestellt bleiben, da die Erörterung dieser Frage nichts zur Lösung der eigentlichen Aufgabe, die sich die Arbeit gestellt hat, beizutragen vermag.

4. Ordnungsstrafen, Gebühren, Umlagen, Beiträge.

Um die Befolgung der Anordnungen erzwingen zu können, sind die milchwirtschaftlichen Verbände gemäß § 8 Abs. 2 Ziff. 11 der Satzungen mit einem Ordnungsstrafrecht ausgestattet. Bei Verstößen gegen ihre Anordnungen können sie Ordnungsstrafen bis zur Höhe von 10000.— RM. im Einzelfall festsetzen.[26]) Werden Einrichtungen der Zusammenschlüsse benutzt — etwa im Zusammenhang mit Kontrollmaßnahmen —, so sind die Verbände berechtigt, gemäß § 8 Abs. 2 Ziff. 10 Gebühren zu erheben. Zur Deckung der Verwaltungskosten und sonstigen Aufwendungen, die der Erfüllung der Verbandsaufgaben dienen, müssen die Mitglieder gemäß § 8 Abs. 2 Ziff. 10 eine Umlage tragen. Schließlich kann die Mitglieder gemäß § 17 der Satzungen eine Beitragspflicht treffen, soweit Verbindlichkeiten der Verbände nicht aus dem Verbandsvermögen bestritten werden können. Alle diese Geldzahlungen, zu denen die Mitglieder ohne ihr Zutun verpflichtet sind — dazu gehören auch die unter II 3 erwähnten Ausgleichsabgaben —, werden gemäß § 8 der VO. über den Zusammenschluß der deutschen Milchwirtschaft auf Antrag der Zusammenschlüsse durch die Finanzämter nach den Vorschriften der Reichsabgabenordnung beigetrieben.

III. Die Rechtsstellung der milchwirtschaftlichen Verbände.

In den vorhergehenden beiden Teilen der Arbeit, wo der Aufbau und die Aufgaben der milchwirtschaftlichen Zusammenschlüsse untersucht wurden, war meist von den milchwirtschaftlichen Verbänden schlechthin die Rede. Es waren darunter sowohl die 18 einzelnen Milchwirtschaftsverbände wie die Hauptvereinigung der deutschen Milchwirtschaft zu verstehen. Eine Unterscheidung zwischen Milchwirtschaftsverbänden einerseits und Hauptvereinigung anderseits war dabei insofern nicht nötig, als im Aufbau und in den Aufgaben der Milchwirtschaftsverbände gegenüber dem Aufbau und den Aufgaben der Hauptvereinigung nur geringe Unterschiede vorhanden sind, die sich aus der jeweiligen Eigenart, der

[26]) zu unterscheiden ist hiervon das Strafrecht des Staates, der einzelne der Anordnungen noch besonders unter öffentliche Strafen stellt. vgl. § 10 der VO. über den Zusammenschluß der deutschen Milchwirtschaft.

Über- und Unterordnung der Verbände ergeben. Wenn jetzt die Stellung, die die milchwirtschaftlichen Verbände im Rechtsleben einnehmen, untersucht werden soll, ist es aber nötig, zunächst Klarheit über das innere Verhältnis: Milchwirtschaftsverbände — Hauptvereinigung der deutschen Milchwirtschaft zu gewinnen.

Schon Keller[27]) spricht in seiner Arbeit, die die Betrachtung der milchwirtschaftlichen Zusammenschlüsse vor der Eingliederung in den RN. zum Gegenstand hat, von einem einheitlichen „Milchverband". Diese Betrachtungsweise ist heute, nachdem die Milchversorgungsverbände und die Sonderverbände weggefallen sind,[28]) erst recht am Platze: der Gesamtkörper, die Hauptvereinigung der deutschen Milchwirtschaft, besteht aus 18 Zellen, den Milchwirtschaftsverbänden. Die Geschlossenheit dieses Körpers ergibt sich aus der straffen Über- und Unterordnung. Einmal werden die Vorsitzenden der MWV. durch den Vorsitzenden der HV. mit Zustimmung des RBF. bestellt und abberufen. Auf der anderen Seite unterliegen die Wirtschaftsverbände einem strengen Weisungsrecht seitens der HV.[29]) Der rechtlichen Selbständigkeit der Milchwirtschaftsverbände entspricht also nicht eine tatsächliche Selbständigkeit, zumal den Wirtschaftsverbänden auch keinerlei Rechtsbehelfe gegen die Weisungen der Hauptvereinigung zustehen.

Es kann im folgenden deshalb von einer einheitlichen Organisation, dem Milchverband, ausgegangen werden. Nach oben hin, gegenüber dem RN. und dem Staat, wird dieser Milchverband im allgemeinen durch die HV. in Erscheinung treten. Das schließt nicht aus, daß der RN. durch seine regionalen Untergliederungen, durch die Landesbauernschaften, oft auf direktem Wege mit dem MWV. Fühlung nehmen wird. Nach unten hin, gegenüber seinen Mitgliedern, wird der Milchverband durch die örtlich zuständigen MWV. vertreten sein.[30])

1. Die Rechtsbeziehungen zwischen dem Milchverband, dem Reichsnährstand und dem Staat.

a) Die Gründung des Milchverbands durch den Staat und der Erlaß der Satzungen durch den Reichsnährstand.

Der Staat hat die milchwirtschaftlichen Verbände durch die VO. über den Zusammenschluß der deutschen Milchwirtschaft ins Leben gerufen. Allein aus der Tatsache, daß der Staat Gründer des Milchverbands ist,

---

[27]) Peter Keller, der Zusammenschluß der deutschen Milchwirtschaft S. 6 ff. 1934.

[28]) vgl. Teil I, Abschn. 2 Unterabschn. a.

[29]) vgl. § 6 der VO. über den Zusammenschluß der deutschen Milchwirtschaft.

[30]) über die Organisation der Rechtsbeziehungen des RN. zu den Marktverbänden vgl. die Bekanntmachung des RBF. vom 6. 11. 1935 im RNVbl. 1935/690.

ergeben sich, ohne daß dies in der VO. ausgesprochen ist, zunächst allumfassende Rechtsbeziehungen zwischen Staat und Milchverband auch für das weitere Leben des Milchverbands. So hätte, um ein Beispiel zu nennen, über die Auflösung des Milchverbands einzig und allein der Staat zu befinden — nicht etwa die Mitglieder des Verbands oder der RN.

Natürlich bleibt es dem Staat vorbehalten, diese Rechtsbeziehungen zu lockern und andere Stellen statt seiner mit der Wahrung dieser „Vaterrechte" zu betrauen oder die Rechtsbeziehungen ganz zu lösen.[31]) Von der Möglichkeit, die Rechtsbeziehungen zwischen Staat und Milchverband zu lockern, ist Gebrauch gemacht. So wurde auf Grund der vierten VO. über den vorläufigen Aufbau des RN. vom 4. 2. 1935, nach der der Staat bestimmt, daß alle bereits gebildeten und noch zu bildenden Zusammenschlüsse auf dem Gebiet der Ernährungswirtschaft dem Reichsnährstand anzuschließen sind, der Milchverband im Augenblick seines Entstehens Mitglied des RN. Damit sind wesentliche Vaterrechte vom Staat auf den RN. übertragen. Zu den Rechtsbeziehungen des Milchverband — Staat traten die Rechtsbeziehungen Milchverband — Reichsnährstand. Welche dieser Beziehungen die engeren sind, und inwieweit sich aus diesem Nebeneinander von Staat und RN. als übergeordneten Stellen Folgerungen für die Rechtsnatur der milchwirtschaftlichen Verbände ergeben, wird im IV. Teil der Arbeit zu sehen sein. Hier sind nur die Rechtsbeziehungen, wie sie heute zwischen dem Milchverband, dem RN. und dem Staat bestehen, sowie die sich unmittelbar daran knüpfenden Rechtsfragen darzustellen.

Das erste Recht, das der RN. durch die angeführte VO. erhielt, ist das Recht, mit Zustimmung der REM. dem Milchverband die Satzung zu geben.[32]) Der RN. hat mit Anordnung vom 18. 6. 1936 (RNVBl. 1936/305) davon Gebrauch gemacht. Man sieht, dem Milchverband ist damit jede Einflußnahme auf sein Verfassungsstatut — seine Autonomie — genommen. Entsprechend, wie sich aus der Gründung des Milchverbandes das alleinige Recht des Staates, über die Auflösung des Verbandes zu befinden, ergibt, ist zur Änderung der Satzung, auch ohne daß dies besonders ausgesprochen ist,[33]) nur der RN. befugt. Damit wären

[31]) Das Letzte wäre denkbar etwa in der Weise, daß es der Staat als seine Aufgabe betrachtet hätte, den Zusammenschluß der deutschen Milchwirtschaft deshalb vorzunehmen, weil eine freie Vereinbarung der Beteiligten aus technischen Gründen schwer zu erreichen war, daß aber der Staat, nachdem der Verband am Leben war, ausdrücklich erklärt hätte, fortan an dem Leben des Verbandes keinen Anteil mehr zu nehmen.

[32]) vgl. § 3 Abs. 1 der IV. VO. über den vorläufigen Aufbau des Reichsnährstands.

[33]) Für den Sonderfall einer Satzungsänderung, nämlich für die Neuabgrenzung der Gebiete der MWV. untereinander, ist in § 2 Abs. 6 der Satzungen der MWV. bestimmt, daß hierfür der RBF. zuständig ist.

die Rechtsbeziehungen, die sich aus der Gründung des Milchverbandes durch den Staat und die Satzungsgebung durch den RN. für das ganze Leben des Milchverbandes unmittelbar ergeben, bereits dargestellt.

b) Die Mitwirkung von Stand und Staat bei der Bestellung der Organe und Angestellten.

In § 4 Abs. 1 der vierten VO. über den vorläufigen Aufbau des RN. hat der Staat für alle gebildeten und noch zu bildenden Zusammenschlüsse, also auch für den vorliegenden Milchverband, bestimmt, daß der Vorsitzende der HV. und sein Stellvertreter sowie die Mitglieder des Verwaltungsrats der HV. und deren Stellvertreter vom RBF. mit Zustimmung der REMin. zu bestellen und abzurufen sind. Die Vorsitzenden der untergeordneten Zusammenschlüsse, im vorliegenden Fall also der MWV. sowie deren Stellvertreter und die Mitglieder des Verwaltungsrats dieser Verbände sind gemäß § 4 Abs. 2 der angeführten VO. vom Vorsitzenden der HV. mit Zustimmung des RBF. zu bestellen und abzuberufen. In den Satzungen der milchwirtschaftlichen Verbände sind diese Bestimmungen noch einmal angeführt mit der einen Änderung, daß bei der Ernennung der Mitglieder des Verwaltungsrats der MWV. nicht der RBF. sondern der zuständige LBF. das Zustimmungsrecht ausübt.[34]) Ferner wirkt gemäß § 13 Abs. 3 der Satzungen der MWV. der zuständige LBF. bei der Berufung der Mitglieder der Ausschüsse der MWV. mit, während die Ausschußmitglieder der HV. gemäß § 14 Abs. 3 der Satzung der HV. nur im Einverständnis mit dem RBF. berufen werden können. Schließlich ist gemäß § 3 Abs. 2 der vierten VO. über den vorläufigen Aufbau des Reichsnährstands der RBF. sogar befugt, an Stelle der Organe der Zusammenschlüsse Abberufungen und Neubestellungen von Angestellten der Zusammenschlüsse vorzunehmen.

Es erhebt sich die Frage, wie diese Rechtsbeziehungen etwa z. B. zwischen dem Vorsitzenden der HV. und dem RBF., inhaltlich gestaltet sind. In der VO. und der Satzung ist nur gesagt, daß der Vorsitzende vom RBF. bestellt und abberufen wird. Außerdem ist er gemäß § 7 der Satzung der HV. für die Erfüllung der Aufgaben verantwortlich. Eine nähere Umreißung der Rechtsbeziehungen ist nicht erfolgt. In seinen Auswirkungen unterscheiden sich diese Rechtsbeziehungen in nichts von dem Verhältnis, das etwa zwischen Vorgesetztem und Untergebenen im staatlichen Behördenaufbau besteht. Viel selbständiger ist etwa im Vergleich dazu die Stellung des Bürgermeisters nach der deutschen Gemeindeordnung,[35]) der nach Ablauf der einjährigen Probezeit nur aus dienst-

[34]) siehe §§ 6, 12 der Satzungen der HV.; §§ 6, 11 der Satzungen der MWV.

[35]) vgl. §§ 44, 45 DGO.

strafrechtlichen Gründen aus seinem Amt entfernt werden kann. Man hat dem Bürgermeister diese selbständige Stellung gelassen, weil man die Selbstverwaltung der Gemeinden sonst in Frage gestellt sah.[36]) Es versteht sich von selbst, daß der RBF. die Männer, die er einmal mit seinem Vertrauen ausgezeichnet hat, nur aus besonderen Gründen, schon im Interesse seiner eigenen Autorität und wegen des ruhigen Fortgangs der Geschäfte, von ihrem Amte abberufen wird, wie ja auch der Staat seine politischen Beamten nicht willkürlich in den einstweiligen Ruhestand versetzt.

c) Die Mitwirkung von Stand und Staat bei einzelnen Anordnungen des Milchverbands.

Neben diesem Mitwirkungsrecht in personellen Fragen, das in seiner Bedeutung nicht überschätzt werden kann,[37]) haben sich Reichsnährstand und Staat Mitwirkungsrechte bei der Lösung der sachlichen Aufgaben der milchwirtschaftlichen Verbände vorbehalten. So bedarf die Festsetzung von Preisen und Preisspannen und die Erhebung von Umlagen zu Lasten der Mitglieder der Zustimmung des REMin.[38]) Die Bildung eines Ausgleichstocks sowie die Erhebung von Gebühren und Umlagen kann gemäß § 8 Abs. 4 der Satzung der HV. nur im Einverständnis mit dem RBF. erfolgen. Schließlich muß die HV., wenn sie Anordnungen unter Anwendung polizeilicher Zwangsgewalt vollstrecken lassen will, beim REMin. den Antrag stellen, daß dieser die zuständige Polizeibehörde darum ersuche.[39]) Damit sind dem Milchverband einige wichtige Befugnisse — das Preisfestsetzungsrecht ist wohl an Bedeutung von nichts zu übertreffen — zur alleinigen Entscheidung von vornherein entzogen.[40])

Wie ein Vergleich mit der DGO. ergibt, finden sich auch dort zwischen Gemeinden und Aufsichtsbehörde ähnliche Rechtsbeziehungen: so bedarf der Erlaß der Hauptsatzung und der Erlaß gewisser Bestimmungen in der Haushaltsatzung der Genehmigung der Aufsichtsbehörde.[41]) Die obigen Mitwirkungsrechte des RN und des Staates bei den Anord-

---

[36]) vgl. Kerrl-Weidemann, Die deutsche Gemeindeordnung, Kommentar Erl. zu § 44 S. 258. 1935. Der Kommentar vergleicht die Stellung des deutschen Bürgermeisters mit der des Leiters eines faschistischen Gemeinwesens. In Italien sind die Bürgermeister jederzeit, ohne Angabe von Gründen und ohne ein Rechtsmittel zu haben, absetzbar.

[37]) Jeder kennt die große Rolle, die Personalfragen im Verbandsleben spielen!

[38]) § 8 Abs. 4 der Satzungen der MWV. und der HV.

[39]) § 7 der VO. über den Zusammenschluß der deutschen Milchwirtschaft.

[40]) Von den allgemeinen Aufsichts- und Eingriffsrechten, mit deren Hilfe der RN. und der Staat alle Anordnungen des Milchverbands zu beeinflussen vermag, ist im folgenden Unterabschnitt die Rede.

[41]) vgl. §§ 3 Abs. 2 und 86 Abs. 1 der DGO.

nungen des Milchverbands stellen also in unserer Rechtsordnung keine Besonderheit dar.

d) Die allgemeinen Aufsichts- und Eingriffsrechte des Reichsnährstandes und des Staats.

Die bisher im III. Teil der Arbeit dargestellten Rechtsbeziehungen zwischen Milchverband, Reichsnährstand und Staat lassen sich auch unter dem Sammelbegriff „Aufsichtsrechte im weiteren Sinn" zusammenfassen. Im Folgenden sei zum Abschluß des ersten Abschnitts des III. Teils der Arbeit von den Rechtsbeziehungen zwischen Milchverband, Reichsnährstand und Staat die Rede, die im allgemeinen unter dem Begriff „Aufsicht" zusammengefaßt werden.

Bestimmungen über die nähere Ausgestaltung dieser Aufsicht, die für alle Zusammenschlüsse des Reichsnährstands in gleicher Weise Geltung haben, findet man in § 2 der vierten VO. über den vorläufigen Aufbau des RN.[42]) Träger der Aufsicht über den Milchverband ist in erster Linie der RN., in zweiter Linie der Staat. Im Interesse der Geschlossenheit des Milchverbands werden die Aufsichtsbefugnisse gewöhnlich nur der HV. gegenüber ausgeübt. In dringenden Fällen kann allerdings unmittelbar auf die MWV. eingewirkt werden.[43])

Der RN. hat, wie es in § 2 Abs. 1 dieser VO. ausgedrückt ist, darüber zu wachen, daß die Zusammenschlüsse bei ihren Anordnungen und Maßnahmen die Vorschriften der Gesetze und Satzungen befolgen, die Bedürfnisse der jeweils beteiligten Marktgebiete gebührend berücksichtigen, ihre Anordnungen und Maßnahmen mit den vom RN. wahrzunehmenden Aufgaben in Einklang bringen und den Belangen der Gesamtwirtschaft und des Gemeinwohls Rechnung tragen. Und der RN. hat umgekehrt die Zusammenschlüsse bei der Durchführung ihrer Aufgaben zu unterstützen. Lehnt man sich an die althergebrachten Begriffsbestimmungen an, die bei der Fassung des vorliegenden § 2 offensichtlich Pate gestanden haben, so soll in diesem ersten Absatz des § 2 wohl eine Begrenzung der Aufsicht liegen. Infolge der Unmöglichkeit, Allgemeinklauseln wie „Bedürfnisse der Marktgebiete" oder „Belange der Gesamtwirtschaft und des Gemeinwohls" scharf abzugrenzen, kommt diesem ersten Absatz des § 2 aber keine praktische Bedeutung zu.

Um die soeben umschriebene Aufsicht durchführen zu können, bedarf der RN. zunächst einmal eines umfassenden Informationsrechts. Dieses ist ihm im Abs. 3 Unterabs. a des vorliegenden § 2 gegeben. Da-

---

[42]) In der VO. über den Zusammenschluß der deutschen Milchwirtschaft vom 17. 4. 1936 und in den Satzungen der Verbände ist von der Aufsicht nicht die Rede.

[43]) vgl. § 2 Abs. 5 der 4. VO. über den vorläufigen Aufbau des RN.

nach kann der RN. Bücher, Schriften und Rechnungen der Zusammenschlüsse einsehen oder einsehen lassen, und von den Organen der Zusammenschlüsse Auskunft über alle geschäftlichen Angelegenheiten der Zusammenschlüsse verlangen, sowie Nachprüfungen durch Sachverständige auf Kosten der Zusammenschlüsse vornehmen lassen. Ist der RN. auf Grund dieser Information der Überzeugung, daß die Arbeitsweise des Milchverbands mit dem Gesetz und den Satzungen nicht übereinstimmt, die Bedürfnisse der Marktgebiete nicht berücksichtigt, den Belangen der Gesamtwirtschaft und des Gemeinwohls nicht Rechnung trägt, oder mit den von ihm selbst wahrzunehmenden Aufgaben nicht in Einklang zu bringen ist, so steht ihm ein negatives oder positives Aufsichtsrecht zu, je nachdem, ob der RN. bereits getroffene Maßnahmen des Milchverbands rückgängig machen will oder bei Unterlassungen des Milchverbands auf den Verband einwirken will.

Das negative Aufsichtsrecht oder Beanstandungsrecht, wie sich die Lehre früher ausdrückte, das im § 2 Abs. 4 näher umrissen ist, ermöglicht es dem R.-N., Anordnungen und Maßnahmen der Zusammenschlüsse dann aufzuheben oder zu untersagen, wenn sie gegen Gesetz oder Satzung oder Anordnungen des REMin. oder Anweisungen des RN. verstoßen, unterliegt also keinerlei Beschränkungen wie das Beanstandungsrecht alten Stils, das sich auf die bloße Kontrolle der Gesetzesvollziehung bezog und dem jede Ermessensentscheidung unangreifbar war.

Das positive Aufsichtsrecht oder Anweisungsrecht sieht gemäß § 2 Abs. 2 der vierten VO. über den vorläufigen Aufbau des RN. vor, daß der RN. den Zusammenschlüssen in Angelegenheiten des Geschäftsverkehrs, des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens, der Anlegung von Geldern und in Personalangelegenheiten Anweisungen erteilen kann. Schließlich wird man auch in dem Recht des RN., zu den Beratungen der Organe der Zusammenschlüsse Vertreter entsenden zu können und die Anberaumung von Sitzungen und die Beschlußfassung über bestimmte Gegenstände verlangen zu können,[44]) so wie in dem Recht, zu verlangen, daß Mängel in der inneren Geschäftsführung des Milchverbands, im Geschäftsverkehr mit dem RN. sowie Mängel in der Zusammenarbeit mit anderen Marktverbänden abgestellt werden,[45]) mittelbar positive Aufsichtsrechte, und zwar sehr wirksame, erblicken können. Ist aber auch das positive Aufsichtsrecht unbegrenzt? Praktisch ist der RN., schon auf Grund der Abhängigkeit des Vorsitzenden des Milchverbands vom RBF.[46]) in der Lage, in jeder Gesetzes- und Zweckmäßigkeitsfrage beim

[44]) vgl. § 2 Abs. 3 Unterabs. b) der 4. VO. über den vorl. Aufbau des RN.

[45]) vgl. § 2 Abs. 3 Unterabs. c) der 4. VO. über den vorl. Aufbau des RN.

[46]) vgl. Teil III Abschn. 1 Unterabschn. b) der Arbeit.

Milchverband seinen Willen durchzudrücken. Der Milchverband hätte ja auch, selbst wenn er der Meinung wäre, eine Anweisung des RN. ginge über das soeben umschriebene positive Aufsichtsrecht hinaus, im Gegensatz etwa zu den Gemeinden[47]) keinerlei Rechtsbehelfe, um sich gegen die Anweisungen zu wenden! Wenn der Gesetzgeber trotzdem darauf verzichtet hat, unmittelbar auszusprechen, daß der Milchverband den Anweisungen des RN. untersteht, sondern nur einzelne Eingriffsmöglichkeiten aufzählt, so wollte er damit besonders betonen, daß von den Eingriffsmöglichkeiten kein übermäßiger Gebrauch gemacht werden soll und daß, wo es angängig ist, dem Milchverband sein eigener Wille bleiben soll. Es ergibt sich nach all dem aber auch für die positive Aufsicht, kein grundsätzlicher, sondern nur ein gradhafter Unterschied gegenüber etwa der Aufsicht, wie sie im staatlichen Behördenaufbau von der übergeordneten Behörde der untergeordneten Behörde gegenüber ausgeübt wird.[48])

Bisher war nur von den Aufsichts- und Eingriffsrechten des Reichsnährstands die Rede. Ziff. 6 des § 2 der vierten VO. über den vorläufigen Aufbau des RN. weist aber ausdrücklich darauf hin, daß die gegenüber den Zusammenschlüssen vorgesehenen Aufsichts- und Eingriffsrechte des RMin. und die Verantwortung der Zusammenschlüsse gegenüber dem RMin. neben den soeben dargestellten Aufsichtsrechten des RN. aufrecht erhalten bleiben sollen. Diese allgemeinen Aufsichts- und Eingriffsrechte des Staates ergeben sich aus der Tatsache, daß der Staat Gründer des Milchverbands ist. Sie gehören zu den Vaterrechten, worauf im III. Teil der Arbeit unter 1 a) schon allgemein hingewiesen wurde. Natürlich könnte sich der Staat mit der Ausübung dieser Rechte durch den RN. begnügen: dann wäre die Überwachung des Milchverbands für den RN. eine Aufgabe, die er im Namen des Staats auszuüben hätte, also eine Auftragsangelegenheit. Der Staat hat diese Lösung nicht gewählt, sondern sich das Oberaufsichtsrecht selbst vorbehalten. Eine nähere Umschreibung dieses Aufsichtsrechts ist nicht erfolgt. Man kann daraus entnehmen, daß der Staat sich in keiner Weise binden wollte. Der Staat kann also jedes Eingriffsmittel anwenden, das ihm recht erscheint. Gut vergleichen lassen sich diese unbeschränkten Aufsichts- und Eingriffsmöglichkeiten mit dem Aufsichtsrecht des Staates, das ihm nach § 191 II 6 ALR. allen Corporationen gegenüber zustand. Dort war der Staat befugt, „zur Abschaffung der Mißbräuche und Wiederherstellung der guten Ordnung zweckmäßige Mittel vorzukehren". Was für

[47]) vgl. § 113 DGO.

[48]) Auch der Landrat z. B. handelt ja nicht nur nach Anweisungen, sondern hat naturnotwendig seinen eigenverantwortlichen Wirkungskreis. Dies muß für unseren Staat heute destomehr gelten. Vgl. v. Köhler, Grundlehren des Dtsch. Verwaltungsrechts S. 92, 1935, und Köttgen, Dtsche Verwaltung S. 74. 1936.

die Aufsicht gilt, die der RN. ausübt, muß also in noch stärkerem Maße für die Aufsichts- und Eingriffsrechte des Staates gegenüber dem Milchverband gelten: es bestehen keine grundsätzlichen Unterschiede gegenüber der Dienstaufsicht, wie sie innerhalb des staatlichen Behördenaufbaus üblich ist. Eine andere Frage ist es natürlich, inwieweit der Staat von den Eingriffsmöglichkeiten Gebrauch macht. Man wird sagen können, daß sich der Staat bei der Ausübung dieser allumfassenden Eingriffsrechte Zurückhaltung auferlegen wird. Er wird sich im allgemeinen darauf beschränken, darüber zu wachen, daß der Milchverband im „Einklang mit den Zielen der Staatsführung" verwaltet wird,[49]) mit anderen Worten, daß der Milchverband die Grundlinien der von ihm festgelegten Wirtschaftspolitik einhält. Mönckmeier[50]) prägt zur Kennzeichnung dieser Rechtsbeziehung zwischen Staat und wirtschaftlichen Zusammenschlüssen — also auch dem Milchverband — den Ausdruck „Führung". Dieser Ausdruck, der das deutsche Rechtsdenken heute in besonderem Maße beherrscht, trifft die Wirklichkeit im vorliegenden Fall gut, weil echte Führung immer bestrebt sein wird, bei den Geführten das Gefühl der Eigenverantwortlichkeit aufkommen zu lassen und selbst möglichst wenig Befehle zu geben. Wenn es not tut, darüber muß allerdings Klarheit herrschen, sind die Geführten dem Willen der Führung in jeder Beziehung unterworfen.

2. Die Rechtsbeziehungen zwischen dem Milchverband und seinen Mitgliedern.

a) Die Entstehung und Beendigung der Mitgliedschaft.

Grundlage für die Rechtsbeziehungen zwischen Milchverband und seinen Mitgliedern ist die Zwangsmitgliedschaft. § 4 der Satzungen der MWV. bestimmt, daß alle Betriebe im Bezirk des jeweiligen MWV., die im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Regelung Milch erzeugen, Milch bearbeiten, Milcherzeugnisse herstellen, Milcherzeugnisse bearbeiten oder Milch und Milcherzeugnisse verteilen, Mitglieder der MWV. sind.[51]) Weiter werden die Betriebe Mitglieder, die nach dem Inkrafttreten der Regelung eine der oben beschriebenen Tätigkeiten beginnen oder nach Einstellung oder Stillegung wieder aufnehmen. Die Mitgliedschaft endet,

[49]) Diese Formulierung siehe im § 106 DGO.

[50]) In: Der Wandel der Wirtschaftsgesinnung. JBNSWirt. 1935/10.

[51]) Als Bearbeiter gelten auch Betriebe, die Milcherzeugnisse lagern, als Verteiler auch die Verkaufsvermittler. Im Gegensatz zum alten Milchverband sind seit der Neuregelung auch die meisten Lebensmittelgeschäfte, nämlich die Geschäfte, die mit Butter oder Käse handeln, Mitglieder des Milchverbandes. Vor dem 17. April 1936 waren nur die Geschäfte, die Frischmilch führten, sowie die Butter- und Käsegroßverteiler erfaßt. Vgl. Pfundtner-Neubert, Das neue Deutsche Reichsrecht III b 22 S. 7.

wenn ein Mitgliedsbetrieb für dauernd stillgelegt und seine Einstellung dem Verband angezeigt wird.

Durch diese Regelung ist sowohl den Mitgliedern wie dem Milchverband jede rechtliche Einflußnahme auf Entstehen oder Beendigung der Mitgliedschaft genommen. Die Frage, wer Mitglied ist, hat vielmehr der Staat durch die VO. über den Zusammenschluß der deutschen Milchwirtschaft vom 17. 4. 1936, auf der der oben angeführte § 4 fußt, ein für allemal entschieden. Gut vergleichen läßt sich die rechtliche Natur dieser Mitgliedschaft im Milchverband mit der Natur des Einwohnerbegriffes in der deutschen Gemeindeordnung. Auch dort ist an eine äußere Tatsache, der dauernden Wohnsitzbegründung, von staatswegen die Mitgliedschaft in einem Verbande, der Gemeinde geknüpft. Natürlich steht es dem Mitglied im MWV. wie dem Einwohner frei, seinen Betrieb aufzugeben oder seinen Wohnsitz zu verlegen und damit durch diese rechtsgeschäftsähnlichen Handlungen die Angehörigkeit zum MWV. bzw. zur Gemeinde aufzugeben. Und umgekehrt kann sowohl die Gemeinde unter gewissen Umständen den lästigen Einwohner abschieben; und der Milchverband kann volkswirtschaftlich unnötige Betriebe der Verarbeiter- und Verteilergruppe stillegen.[52]) Damit ändert sich jedoch nichts an dem Grundsatz der Zwangsmitgliedschaft, daß der, der einmal einen gewissen äußeren Tatbestand erfüllt, bestimmten Verbandsbedingungen unterworfen ist. Auf Grund dieser klaren Regelung können sich Streitigkeiten, ob jemand Mitglied ist oder nicht, allenfalls an die Frage knüpfen, ob jemand einen Betrieb im Sinne des § 4 der Satzung der MWV. ausübt oder nicht. Gemäß § 4 Abs. 6 der Satzung des MWV. entscheidet darüber das Schiedsgericht des MWV., von dem im übernächsten Unterabschnitt die Rede sein wird.

In seinem Inhalt unterscheidet sich jedoch das Mitgliedsverhältnis im Milchverband wesentlich von der Mitgliedschaft in einer Gemeinde. Die Gemeindemitglieder stehen mehr oder weniger stark untereinander in Gemeinschaftsbindung.[53]) In jedem Fall werden sie nicht nur rechtlich, sondern auch tatsächlich „erfaßt". So muß sich jeder neu in die Gemeinde Zuziehende anmelden. Und er wird bald von den Rechten und Pflichten eines Einwohners zu spüren bekommen.

Die Mitglieder des Milchverbands werden dagegen in vielen Fällen von ihrer Mitgliedschaft im Milchverband nichts wissen. So ist einmal die listenmäßige Erfassung der Mitglieder des Milchverbands nicht

---

[52]) vgl. II. Teil der Arbeit Abschn. 2. Ebenso kann der MWV. die Neuerrichtung von Verarbeiter- und Großverteilerbetrieben von seiner Genehmigung abhängig machen, wie die Gemeinde den Zuzug von neuen Einwohnern in gewisse Bahnen lenken kann.

[53]) In der Dorfgemeinde natürlich mehr als in der Großstadt!

vorgesehen. Da die Milchverbandsmitglieder — wie die Mitglieder aller Marktverbände des RN. — zugleich Mitglieder im RN. sind, hat man sich mit der Anmeldung beim RN. selbst begnügen können.[54]) Ebenso hat man keine Verbandszeitschrift des Milchverbands geschaffen, sondern veröffentlicht die Anordnungen des Milchverbandes im Reichsnährstands-verordnungsblatt. Die Beiträge, die der Milchverband zur Deckung seiner Ausgaben einzieht, werden nicht in Form eines Mitgliedsbeitrags erhoben, sodaß auch bei dieser Gelegenheit die meisten Mitglieder nichts von dem Dasein des Milchverbands erfahren. Vielmehr wird jeder anfallende Liter Milch an der Stelle „besteuert", wo es sich verwaltungsmäßig am reibungslosesten durchführen läßt.[55]) Man wird deshalb den tatsächlichen Verhältnissen nicht gerecht, wenn man von einer Gemeinschaft der Mitglieder des Milchverbandes spricht. Wie kann bei einer Gruppe von Menschen, die verbandsmäßig zusammengeschlossen sind, von einer Gemeinschaft die Rede sein, wenn ein großer Teil dieser Menschen garnichts von dem Dasein dieses Verbandes weiß? Doch wohl nur dann, wenn im Laufe der Zeit ein natürliches Zusammengehörigkeitsgefühl dieser Menschen untereinander herangewachsen ist, das die äußeren juristischen Bindungen überflüssig macht![56]) Und von einem natürlichen Zusammengehörigkeitsgefühl der Milchverbandsmitglieder untereinander läßt sich noch weniger sprechen. Der Bauer steht seinem Schmied, der ihm seine Pferde beschlägt, sicher näher als dem großstädtischen Lebensmittelgeschäft, das die Butter verkauft, die aus der von ihm gewonnenen Milch hergestellt ist. Eine andere Frage ist es, ob man dieses Zusammengehörigkeitsgefühl innerhalb des Milchverbandes den Mitgliedern anerziehen soll. Diese Frage läßt sich jedoch nicht so leicht beantworten, wie es scheint. Es ist zumindest zweifelhaft, ob man nicht

---

[54]) Vgl. die erste und zweite VO. über die Anmeldung der Betriebe des Landhandels und der Be- und Verarbeitung landwirtschaftlicher Erzeugnisse zum Reichsnährstand vom 6. 7. 1934 (RGBl. 1934/591) und vom 13. 9. 1934 (RGBl. 1934/830), in denen die Anmeldung den betreffenden Betrieben zur Rechtspflicht gemacht ist. Die Erzeugerbetriebe ließen sich einfacher auf Grund der bereits vorhandenen Unterlagen erfassen.

[55]) Wenn die Milch den Weg über die Molkerei nimmt, so muß die Molkerei die Beiträge leisten; holt der Händler die Milch direkt vom Bauern, so muß er die Beträge an den Milchverband abführen; die sogenannten „Selbstmarkter", das sind Erzeuger, die die Milch direkt an den Verbraucher absetzen, sind verpflichtet über jeden verkauften Liter Milch Buch zu führen und die entsprechenden Verwaltungsbeiträge an den Milchverband zu zahlen. Die Bürgermeister und die Ortsbauernführer haben dabei die Beitragsehrlichkeit zu überwachen.

[56]) So bliebe etwa eine Dorfgemeinde heute auch dann eine Gemeinschaft, wenn die Gemeinde verwaltungsmäßig der Nachbargemeinde angeschlossen würde.

die große Gemeinschaft des Reichsnährstands entwertet, wenn man die Marktverbände als Teilgemeinschaften abspaltet.[57])

b) Die Rechte und Pflichten der Mitglieder.

Von Rechten der Mitglieder ist weder in der VO. über den Zusammenschluß der deutschen Milchwirtschaft noch in den Satzungen die Rede. Einmal bestehen keine Rechte der Mitglieder, an der Verwaltung des Milchverbands teilzunehmen. Andererseits haben die Mitglieder auch keine sonstigen Rechte, etwa auf Benutzung der Einrichtungen des Milchverbands. Die Frage, ob den Mitgliedern ein Recht auf Ausschüttung der Liquidationsquote zusteht, kann unerörtert bleiben, da einmal an eine Auflösung des Milchverbands nicht gedacht ist und als Vermögen des Milchverbands wohl nur die unbedeutenden Werte in Frage kommen, die in der Büroeinrichtung u. ä. angelegt sind.[58])

Als Pflichten der Mitglieder sind in den §§ 15 und 17 der Satzungen für die MWV. und 16 der Satzung der HV. aufgeführt:

1. die Pflicht, die Betriebe in zuverlässiger und ehrbarer Weise zu führen,
2. die Pflicht, die von den Zusammenschlüssen erlassenen Anordnungen, Festsetzungen und Bestimmungen zu beachten und zu befolgen,
3. die Pflicht, die von den Zusammenschlüssen angeordneten Geschäfts-, Waren- und Betriebsprüfungen durch Organe oder Beauftragte der Zusammenschlüsse vornehmen zu lassen, auf Anfordern der Zusammenschlüsse über alle Betriebsverhältnisse wahrheitsgemäß Auskunft erteilen und die Einsichtnahme in die Geschäftsbücher zu gestatten, soweit dies zur Erfüllung der Aufgaben der Zusammenschlüsse erforderlich ist,
4. die Pflicht, für Verbindlichkeiten des Milchverbands, soweit zu deren Deckung dessen eigenes Vermögen nicht ausreicht, anteilsweise mit ihrem eigenen Vermögen einzutreten.

Nicht genannt ist — wie in § 16 der alten Satzung für die Milchversorgungsverbände und in § 15 der Satzung für die HV. — die Pflicht, nach Kräften an der Erfüllung der Aufgaben des Milchverbands mit-

---

[57]) Es ist im Rahmen der Arbeit nicht möglich, dieser sehr interessanten Frage weiter nachzugehen. Sie wird sich erst dann endgültig beantworten lassen, wenn Klarheit darüber herrscht, ob der RM. in seiner jetzigen Form für dauernd erhalten bleiben soll. Vgl. hierüber Rolf Haarkens, der Begriff des Standes in ArchÖffR. 26/78.

[58]) Es wäre allerdings möglich, daß der Milchverband nach und nach größere Summen aufspeichert und diese an anderen Stellen der Wirtschaft arbeiten läßt. Nach den neuen Satzungen ist ihm nur die eigenwirtschaftliche Betätigung auf dem Gebiete der Milchwirtschaft — nicht auf anderen Gebieten der Wirtschaft — untersagt.

zuwirken. Münch[59]) will entsprechend dem § 15 der Satzung der HV. diese Pflicht auch für alle Einzelmitglieder herausarbeiten — er entwickelt seine Ansicht am Beispiel des Getreidewirtschaftsverbandes, dessen Satzung diese Pflicht ebenfalls nicht kennt — und kommt, gestützt auf diesen Analogieschluß zu einer Gesamtpflichtenlage der Mitglieder der wirtschaftlichen Zusammenschlüsse, auf die er den von Siebert gebrauchten Begriff des „personenrechtlichen Rechtsverhältnisses" anwendet.[60]) Ist aber bei der Neufassung der Satzungen diese Pflicht der Mitglieder, nach Kräften an der Erfüllung der Verbandsaufgaben mitzuarbeiten, wirklich nur versehentlich weggelassen, oder hat man die Gefahr erkannt, die in Satzungsbestimmungen liegt, hinter denen mehr der Wunsch als die Möglichkeit, sie auch in die Tat umzusetzen, steckt? Hat man erkannt, daß eine Bestimmung, aus der straffe Rechtsfolgerungen gezogen werden müssen, in Gefahr gerät, zu verblassen, wenn man neben sie eine Bestimmung stellt, bei der dies nicht im gleichen Maße möglich ist? Der Verfasser möchte das Letztere annehmen. Es hat einen guten Sinn, wenn gesagt ist, die MWV. seien der HV. gegenüber verpflichtet, nach Kräften an der Erfüllung der Verbandsaufgaben mitzuwirken: denn darin liegt ja ihr Lebenszweck. Dem Bauern, dem Molkereibesitzer oder dem Milchhändler wird man aber nur einzelne fest umrissene Pflichten auferlegen können, deren Befolgung erzwungen werden kann. Von einer Gesamtpflichtenlage, aus der alle möglichen Rechtsfolgerungen gezogen werden könnten, kann aus Gründen der Rechtssicherheit keine Rede sein.

Es bleibt also bei dem oben aufgezählten Pflichtenkreis. Ja, auch die Pflicht, die Betriebe in zuverlässiger und ehrbarer Weise zu führen, die in § 15 Ziff. 1 der Satzungen der MWV. angeführt ist, ist wohl mehr zukunftweisender erzieherischer Art, als daß man daran denkt, aus der Verletzung dieser Pflicht Rechtsfolgerungen zu ziehen.[61]) Dafür ist an ein unmittelbares In-die-Tat-Umsetzen der in § 15 Ziff. 2 und 3 der Satzungen der MWV. genannten Pflichten gedacht. Und zwar kann, wenn den Pflichten nicht freiwillig nachgekommen wird, der REMin. auf Antrag der HV. die zuständige Polizeibehörde ersuchen, mit polizeilicher Zwangsgewalt eine Anordnung des Milchverbands durchzuführen. Anderseits sind alle Geldforderungen des Milchverbands gegen seine Mitglieder durch die Finanzämter einziehbar.[62])

---

[59]) Münch a. a. O. S. 91 — 93.

[60]) Siebert, Das Arbeitsverhältnis als personenrechtliches Rechtsverhältnis, im DtArbR. 1935/95.

[61]) Dies wäre ja wohl auch Aufgabe der Stände, nicht Aufgabe von wirtschaftslenkenden Verbänden.

[62]) vgl. § 8 der VO. über den Zusammenschluß der deutschen Milchwirtschaft; siehe auch Teil II der Arbeit.

Es erhebt sich die Frage, ob der Vergleich, der bisher verschiedentlich schon zwischen dem Einwohner der Gemeinde und dem Mitglied des Milchverbands vorgenommen wurde, auch hinsichtlich des Pflichtenkreises des Einwohners und des Pflichtenkreises des Milchverbandsmitglieds möglich ist, nämlich, ob die einzelnen Pflichten des Milchverbandsmitglieds ebenso öffentlich-rechtlicher Natur sind, wie die Pflichten des Einwohners. Die soeben besprochenen Vollzugsmöglichkeiten, die der Milchverband hat, deuten darauf hin, daß die Pflichten der Mitglieder des Milchverbands öffentlich-rechtlicher Natur sind.[63]) Auch aus einem anderen Grunde kommt man zu einer Bejahung der öffentlich-rechtlichen Natur der Mitgliedspflichten: derart weitgehende Verpflichtungen, wie sie den Mitgliedern des Milchverbandes obliegen, können nicht mehr dem Gebiet des Privatrechts angehören, da sie dann gemäß § 138 Abs. 1 BGB. sittenwidrig wären.[64]) Peter Keller, der in seiner oben erwähnten Arbeit ebenfalls auf diese Frage eingeht,[65]) kommt aus dem gleichen Grunde zu dem Ergebnis, daß die Pflichten der Milchverbandsmitglieder nicht privatrechtlicher Art sein können. Aus dem Recht der Vertreterversammlungen der alten Milchversorgungsverbände, über den Haushaltsvoranschlag und die Jahresrechnung Beschluß fassen zu können,[66]) schließt er aber darauf, daß die Pflichten auch nicht voll hoheitlicher Natur seien. Er spricht den Pflichten der Milchverbandsmitglieder eine dem hoheitlichen Rechtsgebiet angenäherte Rechtsnatur zu. Mit dem Wegfall der Vertreterversammlungen ist dieser Gedankengang gegenstandslos: die Pflichten der Mitglieder des Milchverbands sind ohne Einschränkung öffentlich-rechtlicher Natur. Gleich wie der Einwohner, der den Hoheitsbefugnissen der Gemeinde unterstellt ist, ist auch das Milchverbandsmitglied voll und ganz der Verbandshoheit des Milchverbands unterworfen.

c) Die Rechtsbehelfe der Mitglieder.

Wenn festgestellt wurde, daß die Mitglieder des Milchverbands den Anordnungen des übergeordneten Verbands voll unterworfen sind, so ist damit noch nicht gesagt, daß sie der Willkür der Verbandsführung preisgegeben sind. Wie im staatlichen Bereich, so hat auch im Bereich dieses Hoheitsverbands der Gesetzgeber Mittel und Wege finden müssen,

---

63) Wären sie privatrechtlicher Natur, so müßte der Milchverband den für die Vollstreckung privatrechtlicher Rechte vorgesehenen Weg über die ordentlichen Gerichte gehen.

64) vgl. die Rechtsprechung des RG. zu den „Knebelungsverträgen" RGE. 76/78, 126/321, 131/144 und Eger, Das Recht der deutschen Kartelle 1932 S. 24: die Mitglieder des Milchverbands unterliegen u. U. so weitgehenden Freiheitsbeschränkungen, daß ihre gesamte Existenz von der Handhabung der Eingriffsmöglichkeiten des Milchverbands abhängen kann!

65) Peter Keller a. a. O. S. 38 ff.

66) vgl. § 14 der alten Satzung der Milchversorgungsverbände.

um die Rechte und Interessen des Einzelnen gegenüber unberechtigten Eingriffen zu schützen. Die Darstellung der Rechtsbeziehungen zwischen dem Milchverband und seinen Mitgliedern wäre unvollständig, wollte man auf die den Mitgliedern gegenüber Verbandsanordnungen gegebenen Rechtsbehelfe nicht eingehen.

aa) Die Beschwerde.

Fühlt sich ein Mitglied des Milchverbands durch eine Anordnung beschwert, so kann es einmal bei der Stelle, von der die Anordnung kommt, Gegenvorstellungen erheben. Andererseits kann es sich bei der übergeordneten Stelle beschweren. Die Gegenvorstellung ist an keine Form noch Frist gebunden. In der Satzung ist von ihr, weil man nur Selbstverständliches aussprechen müßte, nicht die Rede. Die Beschwerde[67]) muß dagegen binnen eines Monats schriftlich erhoben werden. Gegen alle Anordnungen der MWV. ist die Beschwerde an die HV. zu richten. Gewisse Einzelanordnungen der HV., die also unmittelbar Einzelmitglieder betreffen, werden durch eine Beschwerde an einen für diese Fälle beim RN. zu bildenden Beschwerdeausschuß angefochten. Die Beschwerde hat keine aufschiebende Wirkung, jedoch kann durch einstweilige Anordnung die Durchführung der angefochtenen Maßnahme aufgeschoben werden. Die angerufene Beschwerdestelle entscheidet endgültig. Eine weitere Beschwerde findet im Gegensatz zur Regelung in § 12 der alten VO. über den Zusammenschluß der deutschen Milchwirtschaft vom 27. 3. 1934 nicht mehr statt. Für das Wesen der Rechtsbeziehungen zwischen Milchverband und Mitgliedern ergibt sich aus dieser Regelung nichts Neues: die Beschwerde in dieser Form ist im hoheitlichen Bereich unserer Rechtsordnung ein gebräuchliches Rechtsschutzmittel. Die Geschlossenheit des Milchverbands wird durch die Beschwerdemöglichkeit von dieser Seite her noch einmal unterstrichen.

bb) Die Anrufung des Schiedsgerichts.

Für einige wenige Fälle bewendet es aber nicht bei diesem Rechtsschutzverfahren, das sich nur auf den Instanzenweg beschränkt. Bei den MWV. wie bei der HV. sind Schiedsgerichte gebildet, die in folgenden Streitsachen angerufen werden können:

1. bei Streitigkeiten über das Bestehen, den Beginn oder das Ende der Mitgliedschaft,
2. bei Anfechtung einer vom Verband verhängten Ordnungsstrafe,
3. bei Streitigkeiten über Voraussetzung und Umfang einer angemessenen Entschädigung, die in Fällen, wo Anordnungen eine schwere wirtschaftliche Schädigung eines Mitgliedsbetriebs zur Folge

[67]) § 10 der Satzungen der HV. und der MWV.

haben, gewährt werden muß, sowie über die Höhe von Sonderleistungen, zu denen Mitglieder, die durch eine entschädigungspflichtige Maßnahme einen Vorteil haben, herangezogen werden können,

4 bei Streitigkeiten über die Festsetzung der Umlage, wenn Schulden des Milchverbands auf die Mitglieder umgelegt werden.

Als Berufungsinstanz ist für besondere Fälle ein beim RN. gebildetes Oberschiedsgericht vorgesehen.

Näher geregelt ist diese Schiedsgerichtsbarkeit für alle Zusammenschlüsse des RN. gemeinsam in der VO. über die Bildung von Schiedsgerichten für die landwirtschaftliche Marktregelung vom 26. 2. 1935 (RGBl. 1935/293). Es ist im Rahmen dieser Arbeit nicht möglich, eine bis ins einzelne gehende Darstellung dieser Schiedsgerichtsbarkeit sowie der sich daran knüpfenden zum Teil umstrittenen Rechtsfragen zu geben. Das Wesen der Rechtsbeziehungen zwischen Milchverband und seinen Mitgliedern läßt sich aber durch folgende Überlegungen weiter klären.

Es fällt auf, daß die Schiedsgerichtsbarkeit weitgehend an das schiedsrichterliche Verfahren im zehnten Buch der Zivilprozeßordnung angelehnt ist. So wirken von den Parteien ernannte Schiedsrichter neben dem vom REMin. bestellten Obmann bei der Schiedsspruchfindung mit. Den Schiedsrichtern wie dem Obmann, der Richterqualität besitzen muß, fehlen die richterlichen Hoheitsbefugnisse. Und der Schiedsspruch selbst ist wie ein Schiedsspruch, der in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten ergangen ist, nur durch die ordentlichen Gerichte vollstreckbar. Ergibt sich dadurch nicht doch die Notwendigkeit, die Rechtsauffassung, daß die Beziehungen zwischen Milchverband und Mitgliedern der hoheitlichen Rechtssphäre angehören, zu korrigieren? Im Normalfall wird man allerdings sagen können, daß Verfahrensvorschriften, die in der Privatrechtssphäre üblich sind, auch nur auf Rechtsbeziehungen zwischen Gleichgestellten Anwendung finden. Jedoch gelten von diesem Grundsatz Ausnahmen. So werden auch heute noch einige Streitsachen zwischen Staat und Einzelnem vor den ordentlichen Gerichten ausgetragen.[68]) Anderseits ist noch nicht gesagt, daß die Marktordnungsgerichte deshalb private Gerichte sein müssen, weil sie nach dem Vorbild der privaten Schiedsgerichte aufgebaut sind. Eindeutig hat sich im Schrifttum die Ansicht herausgebildet, daß trotz dieser äußeren privatrechtlichen Form inhaltlich diese Schiedsgerichte öffentliche Sondergerichte sind, da sie über Streitigkeiten des hoheitlichen Rechtsgebiets zu entscheiden haben.[69]) Dieser Ansicht schließt sich die Arbeit an, da es hier eben doch mehr auf den Inhalt als auf die Form

[68]) vgl. die justizstaatlichen Artikel der Weimarer Verfassung, die auch heute noch geltendes Recht sind.

[69]) so u. a. Merkel im RdRN. 1935/145, Hennig im RdRN. 1935/937 und Drechsler in JW. 1936/1805, der den Ausdruck „öffentliche Sondergerichte" hier zuerst anwendet.

ankommen muß. Sache des Gesetzgebers ist es, bei sich bietender Gelegenheit auch äußerlich die Folgerungen daraus zu ziehen. Die weitgehende formelle Annäherung der Marktordnungsschiedsgerichtsbarkeit an die Regelung, die die private Schiedsgerichtsbarkeit gefunden hat, vermag also die oben vorgetragene Auffassung, daß die Rechtsbeziehungen zwischen Milchverband und Mitgliedern voll der hoheitlichen Rechtssphäre angehören, nicht zu erschüttern. Daß der Gesetzgeber heute auch dieser Ansicht ist, beweist folgendes: als die alte VO. über den Zusammenschluß der deutschen Milchwirtschaft im Frühjahr 1934 erlassen wurde, hielt man es noch für nötig, für alle Streitigkeiten, die sich zwischen Milchverband und Mitgliedern ergeben, den Rechtsweg auszuschließen.[70]) Bereits Anfang 1935 wies Merkel[71]) darauf hin, daß die Rechtsbeziehungen zwischen Milchverband und Mitgliedern der hoheitlichen Rechtssphäre angehören. Damit erübrigte sich die besondere Satzungsbestimmung, den Rechtsweg auszuschließen, da gemäß § 13 Gerichtsverfassungsgesetz die Gerichte für Rechtsstreitigkeiten im Bereich des öffentlichen Rechts von vornherein unzuständig sind. In der neuen VO. über den Zusammenschluß der deutschen Milchwirtschaft vom Frühjahr 1936 ist denn dieser Hinweis auch unterblieben.

3. Die Rechtsbeziehungen zwischen dem Milchverband und Dritten.

In den Kreis der Mitglieder, die im Milchverband zusammengeschlossen sind, hat man die große Zahl der Milchverbraucher, die am Wirtschaftskreislauf der Milch nicht zuletzt mit beteiligt sind, nicht mit einbezogen. Trotz der tatsächlichen engen Beziehungen zwischen Milchverband und Verbrauchern — die Verbraucher sind ja den „Kartell"-preisen des Milchverbands bedingungslos unterworfen — muß man folgerichtig jede Verbandsgewalt des Milchverbands über die Verbraucherschaft ablehnen. Münch[72]) vertritt, in Hinsicht auf das Preisfestsetzungsrecht der Getreidewirtschaftsverbände[73]) auf Grund der Tatsache, daß ein Verstoß gegen die vom Getreidewirtschaftsverband festgesetzten Preise unter öffentliche Strafe gestellt ist,[74]) die Ansicht, daß die Preisfestsetzung durch den Getreidewirtschaftsverband allgemein verbindliche Normen schaffe, also auch den Verbraucher unmittelbar rechtlich treffe. Diese Ansicht mag in der Formulierung des § 49 der VO. zur Ordnung der

[70]) vgl. §§ 12, 13 der alten VO. über den Zusammenschluß der deutschen Milchwirtschaft.

[71]) Merkel im RdRN. 1935/31.

[72]) Münch a. a. O. S. 82 ff.

[73]) vgl. § 39 der VO. zur Ordnung der Getreidewirtschaft vom 10. 7. 1935 (RGBl. 1935/1006).

[74]) vgl. § 49 der VO. zur Ordnung der Getreidewirtschaft.

Getreidewirtschaft eine Stütze erhalten.[75]) Sie bringt auch ein gerechtes Ergebnis. Es entspricht der Gerechtigkeit, daß nicht nur der Bäcker oder der Milchhändler, sondern auch ihr Kontrahent, etwa eine Großgaststätte bei einem Verstoß gegen die Festpreise von der öffentlichen Strafe getroffen wird. Für den hier zu behandelnden Milchverband kann aber von einer unmittelbaren rechtlichen Wirkung der Festpreise auf die Verbraucherschaft nicht die Rede sein. Es ist zwar auch hier in § 10 der VO. vorgesehen, daß ein Verstoß gegen Festpreise mit öffentlicher Strafe gesühnt wird. Die Formulierung dieser Strafdrohung: „bestraft wird, wer den Anordnungen der zuständigen Zusammenschlüsse über die Festsetzung von Preisen oder Preisspannen zuwiderhandelt", läßt aber keinen Zweifel, daß die Verbraucherschaft des Milchverbands der Verbandshoheit und damit auch der Strafdrohung nicht unterliegt.[76]) Dadurch, daß also die Verbraucher den Verbandsbindungen in keiner Weise rechtlich unterliegen, gewinnt die Geschlossenheit des Milchverbands. Das oben erwähnte unbillige Ergebnis befriedigt allerdings nicht. Wenn man aber in Rechnung zieht, daß von den Strafbestimmungen in der Praxis nur spärlich Gebrauch gemacht wird,[77]) so wird man diese Unebenheit mit in Kauf nehmen.

Oben ist gesagt, daß die Verbraucher den Kartellpreisen des Milchverbands voll und ganz unterworfen seien. Die Teilnahme zweier Mitglieder der Verbraucherschaft an den Verwaltungsratsitzungen, in denen der Beratungsgegenstand die Festsetzung von Preisen und Preisspannen für Milch und Milcherzeugnisse ist,[78]) ändert daran nichts. Immerhin ist so die rechtliche Gewähr gegeben, daß die Interessen der Verbraucherschaft bei der Preisfestsetzung zu Wort kommen.

IV. Die Rechtsnatur des Milchverbands.

Aufgabe der Arbeit war es bisher, ein Bild von den Rechtstatsachen zu geben, die in ihrer Gesamtheit die rechtliche Seite der deutschen Milchmarktordnung darstellen. Es wurde dabei bewußt vermieden, die Frage nach der Rechtsnatur des Milchverbands zu stellen, die sich bei

---

[75]) § 49 besagt, daß jeder, der für inländisches Getreide einen anderen als den festgesetzten Preis „anbietet, verspricht, gewährt, fordert, sich versprechen läßt oder annimmt oder auf andere Weise verhindert, daß der festgesetzte Preis bezahlt wird", von der öffentlichen Strafe bedroht ist.

[76]) so auch Pfundtner-Neubert a. a. O. III b 22 S. 6.

[77]) Eine dem Verfasser der Arbeit im Sommer 1936 seitens des MWV. Württemberg erteilte Auskunft besagt, daß im Gebiet des erwähnten Verbandes bis dahin überhaupt noch keine Kriminalstrafe gegen Verbandsmitglieder ausgesprochen werden mußte — es genügte in allen Fällen die Ordnungsstrafgewalt.

[78]) vgl. § 11 Abs. 1 der Satzungen für die MWV. sowie § 12 Abs. 3 der Satzung für die HV. siehe auch I 2 a.

mancher Einzelfrage aufzudrängen schien. Diese Frage soll jetzt, nachdem ein umfassendes Bild von der deutschen Milchmarktordnung gewonnen ist, eingehend einer Untersuchung unterzogen werden. Man wird sich dabei mit einer Betrachtung des einheitlichen Milchverbands, wie er im Anfang des III. Teils der Arbeit dargestellt ist, begnügen können. Die Frage nach der Rechtsnatur der Glieder des Milchverbands, der Milchwirtschaftsverbände, die, wie oben gesehen, nur rechtlich, nicht tatsächlich selbständig sind, interessiert in diesem Zusammenhange nicht.

Der Gesetzgeber hat sich darauf beschränkt, in § 2 Abs. 2 der VO. über den Zusammenschluß der deutschen Milchwirtschaft auszusprechen, daß die HV. und die MWV. rechtsfähig sind. Damit ist gesagt, daß der Milchverband eine juristische Person ist. Er kann unter seinem Namen Rechte erwerben, Verbindlichkeiten eingehen, vor Gericht klagen und vor Gericht verklagt werden. Die nicht nur theoretisch wichtige Frage, ob er eine juristische Person des privaten oder öffentlichen Rechts ist, und welche Rechtsform im Einzelnen dem Milchverband zuzusprechen ist, ist offen gelassen. Es muß dies als ein Zeichen dafür angesehen werden, daß der Gesetzgeber die Frage nach der Rechtsnatur des Milchverbands zu der Zeit, als die Regelung erfolgte, bewußt noch nicht beantworten wollte. Ist es doch sonst in der neueren Gesetzgebung üblich, neu geschaffenen Verbänden eine bestimmte Rechtsform ausdrücklich zuzuerkennen.[79])

Es mag dahingestellt bleiben, welche Gründe den Gesetzgeber dazu veranlaßt haben, dem Milchverband nicht von vornherein eine bestimmte Rechtsform zuzuteilen. Es werden praktische Gründe mitgesprochen haben: die Regelung gewann an Elastizität, wenn man sich für die Anfangszeit, wo sich die Regelung in der Praxis bewähren mußte, noch an keine bestimmten Rechtsnormen, die sich unmittelbar aus der Rechtsnatur ergeben, gebunden fühlen mußte. Heute, nachdem die deutsche Milchmarktordnung in der Praxis festen Fuß gefaßt hat, muß es aber der Rechtswissenschaft gestattet sein, die Frage nach der Rechtsnatur des Milchverbands von sich aus zu beantworten. Die deutsche Rechtswissenschaft ist an der Beantwortung dieser Frage schon deshalb interessiert, weil ihr daran liegt, die überkommenen Rechtsbegriffe an Hand der neu gewordenen Rechtseinrichtungen nachzuprüfen. Die deutsche Rechtswissenschaft läßt sich dabei nicht von einer Überschätzung der juristischen Begriffe leiten. Sie ist aber auf eine saubere Begriffsbildung als ihr Lebenselement angewiesen. Sie wird, bleibt sie dieser Aufgabe treu, nicht nur sich selbst, sondern auch dem praktischen Leben dienen können.

---

[79]) vgl. v. Köhler a. a. O. S. 109; vgl. auch § 1 des Ges. über die Akademie des deutschen Rechts vom 11. 7. 1934 (RGBl. 1934/605) sowie § 1 Abs. 2 der ersten VO. über den vorläufigen Aufbau des Reichsnährstands vom 8. 12. 1933 (RGBl. 1933/1060).

1. Der Milchverband, ein Verband des privaten oder öffentlichen Rechts?

a) Begriffliche Grundlagen.

Die Unterscheidung zwischen privatem und öffentlichem Recht hat der Rechtswissenschaft von jeher viel zu denken gegeben.[80]) Wenn jetzt eine Gruppe von Rechtslehrern die Meinung vorträgt, die bisherige Trennung zwischen privatem und öffentlichem Recht widerspreche dem nationalsozialistischen Rechtsdenken,[81]) so ist dies mit dem Blick auf die Zukunft ausgesprochen. Für die Gegenwart wird man an der Scheidung zwischem privatem und öffentlichem Recht festhalten müssen,[82]) will man nicht den Blick vor dem geltenden Recht verschließen.[83]) Es kann deshalb, da die Arbeit den Milchverband in die geltende Rechtsordnung einordnen will, auf eine Auseinandersetzung mit dem Problem privates Recht — öffentliches Recht verzichtet werden.[84]) Die Fragestellung, ob der Milchverband ein Verband des privaten oder öffentlichen Rechts ist, hat also für die geltende Rechtsordnung ihre volle Bedeutung.

Worin unterscheidet sich ein Verband des privaten Rechts von einem öffentlichen Verband? Auch diese Frage, die ja nur ein Ausschnitt aus dem obigen Fragenkreis ist, hat der Wissenschaft schon immer besondere Schwierigkeiten bereitet. Es finden sich die verschiedensten Theorien, die eine Abgrenzung des öffentlichen von dem privaten Verband ermöglichen wollen. Gemeinsam ist diesen Lehrmeinungen, daß sie aus dem großen Kreis der juristischen Personen die juristischen Personen des öffentlichen Rechts herausheben wollen. Sie suchen also die öffentlichen Verbände zu definieren. Was nicht dieser Definition entspricht, verbleibt dann in der Sphäre des Privatrechts.[85]) Gemeinsam ist aber diesen Theorien auch, daß keine von ihnen eine befriedigende Unterscheidung ermöglicht.

So scheitert die früher oft verwendete Meinung Heinrich Rosins,[86]) die öffentliche Genossenschaft — und damit alle öffentlichen Verbände —

---

[80]) vgl. die umfassende Aufzählung der verschiedenen Theorien bei Walz, Vom Wesen des öffentlichen Rechts. 1928.

[81]) vgl. Eckhardt, Das Studium der Rechtswissenschaft 1934 S. 23; Jerusalem Der Staat 1935 S. 73; und Larenz, Berichte über die Lage und das Studium des öffentlichen Rechts S. 57.

[82]) Mindestens solange, bis der Staat neben der ordentlichen Gerichtsbarkeit eine Verwaltungsgerichtsbarkeit am Leben hält, und als § 13 GVG. gilt.

[83]) vgl. v. Köhler a. a. O. S. 22.

[84]) Dies würde auch bei einer einigermaßen sorgfältigen Behandlung den Rahmen der Arbeit sprengen.

[85]) Auch die Unterscheidung zwischen privatem und öffentlichem Recht ganz allgemein geschieht dadurch, daß man das öffentliche Recht aus der Gesamtrechtssphäre aussondert!

[86]) Rosin, Das Recht der öffentlichen Genossenschaft 1886 S. 18.

unterscheide sich von der privaten Genossenschaft dadurch, daß „sie kraft öffentlichen Rechts dem Staate zur Erfüllung ihres Zwecks verpflichtet sei", daran, daß z. B. die Kirchen dem Staat zur Erfüllung ihrer Verbandszwecke nicht verpflichtet sind, obgleich ihnen die Eigenschaft von Körperschaften des öffentlichen Rechts ausdrücklich zuerkannt ist.[87])

Eine zweite Lehre, besonders von Georg Jellinek vertreten,[88]) sieht das Kennzeichnende der öffentlichen Verbände darin, daß sie „aus der Zahl der übrigen Verbände dadurch herausgehoben sind, daß sie vom Staate als integrierende Bestandteile seiner Organisation eingeordnet und demgemäß vom öffentlichen Recht reguliert werden". Mit anderen Worten: Bestand und Ausgestaltung der öffentlichen Verbände sei nicht vom Willen der Mitglieder abhängig, sondern durch das öffentliche Recht geregelt. Sind aber alle Verbände, die der Staat ins Leben ruft, öffentlicher Natur? Es sei nur an manche Kreditinstitute erinnert, die in privatrechtlicher Form vom Staat gegründet werden und die für ihr ganzes Leben eng mit dem Staat verbunden bleiben.

Fleiner[89]) sieht das Wesentliche eines öffentlichen Verbands darin, daß er mit staatlicher Herrschaftsmacht, mit imperium, ausgestattet ist. Da es aber auch privatrechtliche Verbände gibt, die mit staatlichen Hoheitsrechten ausgerüstet sind, man denke nur an private Eisenbahngesellschaften, ermöglicht diese Definition keine reinliche Scheidung.

Auch in der Zwangsmitgliedschaft, die Zorn[90]) für das Charakteristikum eines öffentlichen Verbandes hält, kann man kein brauchbares Unterscheidungsmerkmal erblicken. So fehlt z. B. den bereits oben angeführten Kirchen der Beitrittszwang. Anderseits gibt es private Organisationen, wie die Zwangskartelle, denen die Mitglieder zwangsweise zugeführt werden können.

Und so ist noch manche Lehrmeinung vertreten — es konnten nur die wichtigsten angeführt werden —, die zur Lösung des Problems beizutragen glaubte.[91]) Als weitere Trennungsmerkmale werden herangezogen: Ordnungsstrafgewalt,[92]) Verwaltung durch Beamte,[93]) positive Staatsaufsicht,[94]) Beitreibbarkeit der an den Verband

---

[87]) vgl. Artikel 137 WV.

[88]) Georg Jellinek, Allgemeine Staatslehre 1914 S. 640.

[89]) Fleiner, Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts S. 100.

[90]) Zorn, Lehrbuch des Kirchenrechts 1888 S. 221.

[91]) vgl. die für damals geschlossene Aufzählung bei Schuler, Die öffentlich-rechtliche Körperschaft. 1908.

[92]) Aber auch der private Verein kann innerhalb seiner Vereinsgewalt Ordnungsstrafen gegen Mitglieder verhängen. Vgl. Enneccerus-Nipperdey, Lehrbuch des bürgerlichen Rechts, Allgem. Teil S. 323 Anm. 12 a. 1931.

[93]) Es gibt aber öffentliche Verbände, die keine Beamten haben, z. B. die Berufsgenossenschaften nach der RVO.

[94]) Ein Beispiel für öffentliche Verbände, denen dies Merkmal mangelt, sind wieder die Kirchen.

zu leistenden Zahlungen durch die Verwaltungsbehörden,[95]) und Daseinsnotwendigkeit.[96]) Eine befriedigende Definition ist bis heute nicht gelungen. Man mußte schließlich bekennen, daß in zweifelhaften Fällen nur ein wertendes Urteil eine Abgrenzung ermöglicht. Natürlich können dabei die einzelnen obigen Unterscheidungsmerkmale als Grundlage für das wertende Urteil gut verwendet werden.[97])

Es fragt sich, ob diese Gedankengänge auch heute noch Bedeutung beanspruchen können. Oben wurde festgestellt, daß für das geltende Recht an einer Scheidung zwischen privatem und öffentlichem Recht und damit auch an der Zweiteilung private und öffentliche Verbände festzuhalten ist. Hat sich so an diesem überkommenen Ordnungsschema nichts geändert, so wird man auch die alten Unterscheidungsmerkmale heranziehen dürfen. Den Ausschlag, ob ein Verband dem privaten oder öffentlichen Recht zuzuteilen ist, wird in zweifelhaften Fällen heute wie früher erst das wertende Urteil geben können. Dieses Werturteil wird der Natur der Sache nach auf Gedankengängen fußen, die heute gegenüber früher oft verschiedene sein werden.

b) Anwendung der Unterscheidungsmerkmale auf den Milchverband.

Betrachtet man den Milchverband darauf hin, ob die soeben herausgearbeiteten Unterscheidungsmerkmale bei ihm vorliegen, so ergibt sich folgendes:

1. Der Milchverband ist in die staatliche Organisation bis zu einem Grade eingeordnet, daß seine Selbständigkeit in Frage gestellt ist.[98]) Sein Bestand und seine innere Ausgestaltung ist nicht von seinem Willen abhängig.[99])

2. Der Milchverband ist mit Hoheitsrechten ausgestattet, die sich in nichts von den Hoheitsrechten unterscheiden, die andere öffentliche Verbände an Stelle des Staates ausüben.[100])

---

[95]) Aber die an die öffentlich-rechtlichen Kreditinstitute zu leistenden Benutzungsgebühren wie Kreditprovisionen usf. können nur durch die ordentlichen Gerichte eingeklagt werden.

[96]) über die mangelnde Brauchbarkeit dieses Merkmals vgl. unten.

[97]) So Tula-Simons, Der Aufbau der Kohlenwirtschaft nach dem Kohlenwirtschaftsgesetz, 1931, der sich Huber, Wirtschaftsverwaltungsrecht, 1932, S. 7 anschließt.

[98]) vgl. I 2b: infolge starker Eingriffsrechte seitens des RN. und des Staates bleibt dem Milchverband nur geringer Raum für seinen eigenen Willen.

[99]) vgl. III 1a: Gründer des Milchverbands ist der Staat. Die Satzung wird ihm vom RN. gegeben.

[100]) vergl. III 2b: Die Hoheitsrechte des Milchverbands lassen sich mit den Hoheitsrechten, wie sie z. B. die Gemeinden ausüben, rechtlich auf eine Stufe stellen.

3. Das Mitgliedschaftsverhältnis im Milchverband hat Zwangscharakter.[101])
4. Der Milchverband unterliegt einer positiven Aufsicht seitens des RN. und des Staates.[102])
5. Der Milchverband ist mit Ordnungsstrafgewalt ausgestattet.[103])
6. Die an den Milchverband zu leistenden Zahlungen seitens der Mitglieder haben öffentlich-rechtlichen Charakter.[104])

Diese 6 Punkte deuten darauf hin, daß der Milchverband ein Verband des öffentlichen Rechts ist. Das Unterscheidungsmerkmal Rosins, der in der Verpflichtung zur Zweckerfüllung das Wesentliche eines öffentlichen Verbands sehen will, vermag in vorliegendem Fall nichts zur Lösung beizutragen. Es scheint auf den ersten Blick hin selbstverständlich, daß der Milchverband dem Staat zur Erfüllung seiner Zwecke verpflichtet sei. Bei näherem Hinsehen zeigt sich aber, daß von dieser Pflicht wohl im Verhältnis von MWV. zur HV.,[105]) aber nicht im Verhältnis des Milchverbands zum Staat, auf das es allein ankommt, die Rede ist. Mittelbar wird man allerdings infolge der weitgehenden Eingriffsmöglichkeiten des Staats von einer Pflicht zur Zweckerfüllung sprechen können. Damit wiederholt man aber nur das, was unter dem Stichwort positive Aufsicht bereits gesagt ist.[106]) Ebensowenig ist hier das Merkmal der Daseinsnotwendigkeit für eine Abgrenzung zu verwenden. Versteht man darunter, wie Walter Jellinek[107]) die rechtliche Unmöglichkeit, daß ein Verband sich selbst auflöst, so sagt man nur das noch einmal, was unter Punkt 1. unter der bedingungslosen Einordnung des Milchverbands in die staatliche Organisation verstanden wurde. Versteht man aber darunter die Notwendigkeit, daß bestimmte Aufgaben naturnotwendig von jeher einem bestimmten Verband zugeordnet sind — ein Beispiel bieten etwa die Gemeinden —, so wäre eine Daseinsnotwendigkeit in diesem Sinn dem Milchverband — wie vielen anderen als öffentlich-rechtlich geltenden Verbänden — abzusprechen.

---

[101]) vgl. III 2a: Sämtliche deutschen Milcherzeuger, Milchverarbeiter und Milchverteiler sind kraft Gesetzes Mitglieder im Milchverband.

[102]) vgl. III 1d: Das positive Aufsichtsrecht von Stand und Staat unterscheidet sich nur noch graduell, nicht mehr grundsätzlich von dem Dienstaufsichtsrecht, wie es innerhalb des staatlichen Behördenaufbaues üblich ist.

[103]) vgl. II 4: Der Milchverband kann bei Verstößen gegen seine Anordnungen Ordnungsstrafen bis zur Höhe von 10 000 RM. verhängen.

[104]) vgl. II 4: Umlagen, Ausgleichsabgaben, Gebühren und Ordnungsstrafen werden auf Antrag des Milchverbands durch die Finanzämter beigetrieben.

[105]) vgl. § 15 der Satzung der HV.

[106]) Vgl. auch die Kritik Tula Simons a. a. O. S. 31 Anm. 60 an der Ansicht Rosins.

[107]) Walter Jellinek, Verwaltungsrecht 1931, S. 174.

Dagegen scheint die Tatsache, daß weder Organe noch Angestellte des Milchverbands Beamteneigenschaft besitzen,[108]) darauf hinzudeuten, daß der Milchverband ein privatrechtlicher Verband ist. Den gleichen Eindruck erhält man, wenn man die Äußerlichkeiten der Satzung des Milchverbands mit einem typischen Statut eines öffentlich-rechtlichen Verbandes sowie mit einer Mustersatzung etwa eines bürgerlich-rechtlichen Vereins vergleicht: die angewendeten Bezeichnungen, wie „Vorsitzender", „Mitglieder", „Ausschüsse" und die Art, wie die Rechtsstellung der Mitglieder und der Organe umschrieben ist,[109]) lassen eher daran denken, daß der Milchverband dem Privatrecht statt dem öffentlichen Recht zuzuordnen ist. Beweiskraft kommt diesen äußerlichen Argumenten natürlich ebensowenig zu,[110]) wie den anderen oben angeführten Punkten.

Zusammenfassend kann als Ergebnis dieser einzelnen Untersuchungen gesagt werden, daß vieles darauf hinweist, daß der Milchverband ein Verband des öffentlichen Rechts ist und nur zwei Punkte dem zu widersprechen scheinen. Kann der Nachweis geführt werden, daß der Milchverband kraft seiner Bedeutung eine erhöhte Stellung im Verbandsleben einnehmen muß, so wird man den Milchverband unbedenklich dem öffentlichen Rechtskreis zuordnen können. Es muß aber gleich zu Beginn dieser anzustellenden Untersuchung betont werden, daß sich dieser Nachweis nicht mit den gewohnten Mitteln des Juristen, durch Vergleichen mit objektiv feststehenden Unterscheidungsmerkmalen, führen läßt. Die Feststellung, ob dem Milchverband eine erhöhte Bedeutung gegenüber privaten Verbänden zukommt oder nicht, und damit die endgültige Entscheidung darüber, ob der Milchverband ein Verband des privaten oder öffentlichen Rechts ist, kann naturnotwendig nur auf Grund subjektiver Überlegungen getroffen werden: entscheidend ist also, wie oben schon festgestellt, das wertende Urteil!

Die Bedeutung des Milchverbands muß an den Aufgaben, die er zu erfüllen hat, gemessen werden. Im II. Teil der Arbeit unter 1. wurde gesehen, daß dem Milchverband zwei große Aufgaben gestellt sind. Er hat die Versorgung der Verbraucher mit Milch und Milcherzeugnissen sicherzustellen. Und er soll für den Erzeuger auskömmliche, für den Verbraucher tragbare, volkswirtschaftlich gerechte Preise schaffen.

---

[108]) vgl. I 2a: die Vorsitzenden des Milchverbands verwalten ihr Amt neben ihrem Hauptberuf, die Angestellten sind vom Milchverband durch Privatdienstvertrag angestellt.

[109]) vgl. z. B. § 7 der Satzungen der MWV. und der HV.: der Vorsitzende vertritt den Verband gerichtlich und außergerichtlich. Er hat die Stellung eines gesetzlichen Vertreters.

[110]) So haben die Organe etwa der nichtstaatlichen und nichtkommunalen öffentlichen Verbände keineswegs immer Beamteneigenschaft, wie auch mancher nichtstaatliche und nichtkommunale öffentliche Verband äußerlich einem bürgerlichrechtlichen Verein angeglichen ist (vgl. Innungen, Krankenkassen, Deichgenossenschaften).

Die erste Aufgabe, die Versorgung der Verbraucherschaft mit Milch und Milcherzeugnissen, erhält einmal aus volksgesundheitlichen Gründen, die seinerzeit für den Erlaß des Reichsmilchgesetzes im Jahre 1930 maßgebend waren, eine besondere Bedeutung für die Allgemeinheit. Anderseits ist es die Erstrebung der Unabhängigkeit vom Ausland in der deutschen Volksernährung, die dieser Aufgabe einen erhöhten Rang im Hinblick auf die Allgemeinheit zukommen läßt. Es wird nur wenige Wirtschaftsverbände geben, denen unter diesen Gesichtspunkten erhöhte Bedeutung zugesprochen werden kann. Daran ändert nichts, daß jeder einzelne Verband nicht um Gründe verlegen sein wird, die die erhöhte Bedeutung gerade seines Daseins für die Sicherstellung der Verbraucherschaft nachweisen sollen. Das Reichsgericht befindet sich auf dem richtigen Wege, wenn es in einem Urteil vom 22. 10. 1934 ausspricht, daß „es sich bei der geregelten Versorgung der Bevölkerung mit Milch um eine überragende Forderung des Gemeinwohls handele".[111])

Kommt auch der zweiten Aufgabe, der Schaffung für den Erzeuger auskömmlicher, für den Verbraucher tragbarer Preise, eine im Hinblick auf die Allgemeinheit erhöhte Bedeutung zu? Die Zusammenschlüsse auf dem Gebiete der Milchwirtschaft wurden — wie im Anfang der Arbeit gesehen — in erster Linie deshalb ins Leben gerufen, um der deutschen Landwirtschaft für eins ihrer wichtigsten Erzeugnisse, der Milch, eine Rentabilitätsgrundlage zu schaffen. Die Bedeutung einer gesunden Landwirtschaft für das gesamte deutsche Volk rechtfertigt es, daß man dieser zweiten Aufgabe, soweit die Schaffung auskömmlicher Erzeugerpreise im Vordergrund steht, erhöhte Bedeutung beimißt. Die privaten Wirtschaftsverbände auf dem Gebiet der Industrie und des Handels haben das gleiche Ziel: auch sie wollen auskömmliche Preise sichern. Diesem Bestreben, so verständlich es ist, kann aber keine erhöhte allgemeine Bedeutung zugebilligt werden. Von diesen Kartellen wird infolge ihrer monopolartigen Bestrebungen oft im Gegenteil für die Allgemeinheit eine Gefahr ausgehen, die bereits im Jahre 1923 zu einem Eingriff des Gesetzgebers führte. Bezeichnenderweise führt das Gesetz, von dem die Rede ist, den Namen: VO. gegen den Mißbrauch wirtschaftlicher Machtstellung (RGBl. 1923/1067). Nun hat zwar auch der Milchverband nicht nur monopolistische Tendenzen, sondern sogar vollen Monopolcharakter. Im Gegensatz zu den privaten Kartellen ist aber hier von vornherein dafür gesorgt, daß bei der Preisgestaltung das Gemeinwohl nicht aus dem Auge gelassen wird. Bei der Bildung von Festpreisen wirken Vertreter der Verbraucherschaft mit.[112]) Der Milchverband soll nicht nur für

[111]) RGE. v. 22. 10. 1934, IV 145/34, abgedruckt im RdRN. 1935/29.
[112]) vgl. Teil I der Arbeit 2 a) sowie Teil III der Arbeit Abschn. 3.

den Erzeuger auskömmliche, sondern gleichzeitig für den Verbraucher tragbare Preise schaffen! Wer den Vorrang, den die Landwirtschaft im obigen Sinne gegenüber der übrigen Wirtschaft einnimmt, leugnen will — man hat es ja hier, dies sei noch einmal hervorgehoben, mit Werturteilen zu tun! —, wird aus diesem Grunde der zweiten großen Aufgabe des Milchverbandes doch eine im Vergleich zu den Aufgaben der privatwirtschaftlichen Kartelle erhöhte Bedeutung zugestehen müssen. Es handelt sich um ein völlig neues Wirtschaftsdenken, ausgerichtet an der Allgemeinheit, das in dieser zweiten Aufgabe zum Ausdruck kommt, und das man gut als „Stufe zum deutschen Sozialismus" bezeichnen kann."[113]) Die Preisgestaltungsfaktoren der vergangenen Wirtschaftsstufe, „Angebot und Nachfrage" sind für das Gebiet der deutschen Milchwirtschaft durch ein neues sozialistisches Prinzip abgelöst. Der Milchproduzent ist vom Preiswettbewerb, in dem er meist als schwächerer Teil unterlag, befreit und kann seine ganze Kraft dem Leistungswettbewerb zuwenden.

So kann festgestellt werden, daß beide Aufgaben, die dem Milchverband gestellt sind, einmal die Sicherstellung der Versorgung der Verbraucherschaft, zum anderen die Errichtung eines volkswirtschaftlich gerechten Preisgebäudes, erhöhte allgemeine Bedeutung beanspruchen können.

c) Ergebnis: Der Milchverband, ein Verband des öffentlichen Rechts.

Im ersten Abschnitt dieses Teils der Arbeit unter b) wurde gesehen, daß die überwiegende Anzahl juristischer äußerer Merkmale beim Milchverband darauf hindeutet, daß er dem öffentlichen Rechtskreis angehört. Beweiskraft kam dem aus den oben angeführten Gründen nicht zu. Nachdem aber nun der Nachweis geführt ist, daß die Aufgaben des Milchverbands und damit der Milchverband selbst von erhöhter Bedeutung für die Allgemeinheit sind, kann der Milchverband endgültig dem Gebiet des öffentlichen Rechts zugeteilt werden.

Im Schrifttum sind es Baath[114]) und Tillmann,[115]) die die Frage, ob die wirtschaftlichen Zusamenschlüsse privaten oder öffentlichen Charakter haben, auf Grund wertender Gedankengänge, wie oben geschehen, beantworten.

Baath läßt für einen erhöhten Rang der Wirtschaftsverbände im Reichsnährstands-Sektor die Tatsache entscheidend sein, daß den wirtschaftlichen Zusammenschlüssen im Normalfall, so auch dem Milchverband, drei Wirtschaftsstufen, nämlich Erzeuger-, Verarbeiter- und Verteiler-

---

[113]) vgl. Huber, Die Gestalt des deutschen Sozialismus, 1934, S. 64.
[114]) Baath, Die Rechtsnatur der wirtschaftlichen Zusammenschlüsse. 1935.
[115]) Tillmann, Zum Rechtscharakter der wirtschaftlichen Zusammenschlüsse auf dem Gebiete der Marktordnung. 1935.

gruppe, angehören, im Gegensatz zu den Zwangskartellen der gewerblichen Wirtschaft, die nur eine dieser Stufen umfassen. Dies kann aber deshalb für die Wertung nicht maßgebend sein, weil auch gewerbliche Zwangskartelle möglich sind, die drei Wirtschaftsstufen, wenn auch bei den Kartellmitgliedern in einer Hand vereint, umspannen. Es ist hier an Kartelle von Industrieunternehmungen gedacht, die in vertikaler Gliederung ihr Enderzeugnis aus selbst gewonnenen Rohstoffen herstellen und einen eigenen Verteilerapparat besitzen.

Tillmann arbeitet dagegen mit ähnlichen Gedankengängen wie der Verfasser. Tillmann stellt fest, daß die wirtschaftlichen Zusammenschlüsse, also auch der Milchverband, wichtige Belange der Gesamtwirtschaft und des Gemeinwohls wahrzunehmen haben, im Gegensatz zu den privaten Kartellen, bei denen Interessen bestimmter Berufs- und Interessentenkreise obenan stehen, und daß den Zusammenschlüssen aus diesen Gründen erhöhter Rang zukommt.

Auch anderwärts ist es heute im Schrifttum unbestritten, daß den Zusammenschlüssen auf dem Gebiet der landwirtschaftlichen Marktordnung, also auch dem Milchverband, öffentlicher Charakter beizumessen ist. Die Begründungen, unter denen dies ausgesprochen wird, sind allerdings verschieden. So erklärt Merkel[116]) den Milchverband schon deshalb zu einem Verband des öffentlichen Rechts, weil der Milchverband mit Hoheitsrechten ausgestattet ist.[117]) Der Auffassung, daß die RN.-Zusammenschlüsse öffentlich-rechtlicher Art sind, ist auch der Reichsfinanzminister in seinem Schreiben vom 28. 10. 1935 (E 3210 — 385 I c) beigetreten, worauf Tillmann hinweist.

Wenn Tillmann von einer abweichenden Auffassung von Landgerichtsdirektor Lenz[118]) spricht, so bedarf dies einer Einschränkung. Lenz hat bei seiner Darstellung nur die einstufigen Zwangszusammenschlüsse auf dem Gebiet der Reichsnährstandsindustrie im Auge.[119]) Diesen Verbänden spricht er, wie den auf Grund des Zwangskartellgesetzes (RGBl. 1933/488) gebildeten Zwangskartellen in der gewerblichen Wirtschaft, privaten Rechtscharakter zu. Ob Lenz auch der Meinung ist, daß die dreistufigen Zusammenschlüsse wie der vorliegende Milchverband privater Rechtsnatur seien, ist aus seiner Darstellung — dies sei Tillmann gegenüber betont — nicht ersichtlich.

---

[116]) Merkel, Anmerkung zum Urteil des RG. vom 22. 10. 1934 im RdRN. 1935/29.

[117]) Die Ausstattung mit Hoheitsrechten sagt aber noch nichts über die Rechtsnatur eines Verbandes; vgl. S. 42 der Arbeit.

[118]) Lenz, Kartelle und Preisüberwachung; Eine Übersicht über das neue Wirtschaftsrecht. DJ. 1935/227.

[119]) z. B. die Zusammenschlüsse in der Obst- und Gemüseverwertungsindustrie, Fischindustrie usf.

2 Der Milchverband eine Körperschaft oder eine Anstalt?

a) Begriffliche Grundlagen.

Nachdem erkannt ist, daß der Milchverband zu den Verbänden des öffentlichen Rechts gehört, bleibt zum Schluß noch die Aufgabe, den Milchverband in eine der verschiedenen Kategorien der öffentlich-rechtlichen Verbände einzureihen.

Seit Otto von Gierke und seit Otto Mayer, dem Begründer des modernen deutschen Verwaltungsrechts, wird die Lehre von den öffentlich-rechtlichen Verbänden von dem Gegensatz Körperschaft — Anstalt beherrscht. Wenn Otto Mayer die Körperschaften wieder in öffentliche Genossenschaften und in die Gebietskörperschaften unterteilt, so kann dies hier außer Betracht bleiben: der Milchverband ist jedenfalls keine Gebietskörperschaft. Ebenso verhält es sich mit dem Begriff „Stiftung des öffentlichen Rechts", der z. B. in § 89 BGB. gleichberechtigt neben Körperschaft und Anstalt erscheint. Es sei dahingestellt, inwieweit diese Scheidung überhaupt berechtigt war,[120]) auf alle Fälle kann die Stiftung aber im Folgenden außerhalb der Erörterung bleiben, da auf den ersten Blick ersichtlich ist, daß der Milchverband keine Stiftung des öffentlichen Rechts ist.

Worin unterscheidet sich nun eine Körperschaft von einer Anstalt und was ist ihnen gemeinsam? Mit anderen Worten: was ist das Wesen der Körperschaft und der Anstalt? Ein ausgezeichneter Vergleich zwischen dem Begriff der Körperschaft und dem der Anstalt findet sich bei Otto von Gierke.[121]) Nach der Meinung des Verfassers dieser Arbeit kann dieser Vergleich, der eigentlich nur nebenbei den Anstaltsbegriff entwickelt, um von der Anstalt her den Körperschaftsbegriff, dessen Ergründung das Ziel der Gierkeschen Arbeit ist, noch einmal zu beleuchten, auch heute noch eine gute Grundlage für die Beantwortung der gestellten Frage bilden.

Gierke sieht das Gemeinsame der Körperschaft und der Anstalt kurz darin, daß beiden Verbänden Rechtspersönlichkeit zukommt. Daraus folgt, daß beide Verbände ein inneres Lebensgesetz, eine Verfassung haben müssen. Daraus folgt auch, daß beiden Verbänden „ein von der Verfassung näher bestimmtes Substrat und eine feste Ordnung über die Zusammensetzung ihres Körpers aus persönlichen und sachlichen Elementen eigen sein muß, ohne daß der Wechsel dieser Elemente die Einheit und Kontinuität des Ganzen berührt". Und daraus ergibt sich endlich, daß für die Körperschaft wie für die Anstalt bestimmte Personen mit bestimmten Funk-

[120]) vgl. die Kritik Otto Mayers, Deutsches Verwaltungsrecht, 1924, S. 330, Anm. 16.

[121]) Otto v. Gierke, Deutsches Genossenschaftsrecht Bd. II, 1873, S. 958 ff.

tionen betraut sein müssen, damit die Körperschaft wie die Anstalt „rechts-, willens- und handlungsfähig sei".

Der Unterschied zwischen Körperschaft und Anstalt liegt nach Gierke darin, daß „die Körperschaftsperson als Gesamtpersönlichkeit der verbundenen Gesamtheit entstammt und in ihr lebt, die Anstaltsperson aber ihr Leben von einem außerhalb der Gesamtheit stehenden Leben abzweigt und unabhängig von einer solchen fortführt". Daraus läßt sich im Einzelnen folgendes ableiten:

1. Der Körperschaftsorganismus bildet sich aus der verbundenen Gesamtheit heraus und wird von ihr in Gang gehalten. — Der Anstaltsorganismus wird von dem Alleinwillen gebildet und in Gang gehalten, der diesem „außerhalb der Gesamtheit stehenden Leben" innewohnt. Mit anderen Worten: Die Körperschaft bildet sich selbst, die Anstalt wird gegründet, und jede Berufung von Kollegien oder Einzelnen zur Ausübung von Lebensfunktionen des Verbandsganzen geschieht bei der Körperschaft irgendwie aus der Gesamtheit heraus, bei der Anstalt durch diesen außerhalb stehenden Alleinwillen.
2. Die Richtung des körperlichen Lebens wird von der Gesamtheit bestimmt. — Das Leben der Anstalt gestaltet sich nach dem Willen dieses außerhalb stehenden Alleinwillens. Das gilt für den wichtigen Akt der Verfassungsgebung: die Körperschaft gibt sich ihre Verfassung selbst, sie besitzt Autonomie. — Die Anstalt bekommt ihr Statut durch Organisationsgesetz gegeben. Das gilt auch für die Entscheidung jeder Einzelfrage.
3. Die Gesamtheit, die von der Körperschaftsperson verbunden und ergriffen wird, ist Willensträgerin der Verbandseinheit. — Wird eine Gesamtheit von der Anstaltsperson erfaßt, so ist diese nur Willensobjekt. „Sie gehört dem Verbandskörper nur als passiver Bestandteil an. Die Verbandsperson ist vielleicht für die Gesamtheit, nicht durch sie da. Es gibt keine aktive Mitgliedschaft der Verbundenen bei der Anstalt. Und von einem Anrecht aller auf Mitbestimmung des Verbandslebens und Mitdarstellung der Verbandseinheit ist nicht die Rede".
4. Endet das Leben einer Körperschaft, so ist der Rechtsnachfolger die ehemals verbundene Gesamtheit. — Wird eine Anstalt aufgelöst, so fallen die Rechte und Pflichten an den über ihr stehenden Alleinwillen zurück.

Natürlich hat auch Gierke die Augen nicht davor verschlossen, daß bereits zu seiner Zeit mancher Verband des öffentlichen Rechts nicht reibungslos in dieses Schema der idealen Körperschaft oder der idealen Anstalt hineinpaßt, daß mancher öffentlich-rechtliche Verband körperschaftliche und anstaltliche Elemente miteinander vereinigt. Dies hängt damit zu-

sammen, daß das öffentliche Recht nie kodifiziert wurde und daß das Leben dadurch an keinerlei im voraus festgelegte Formen gebunden war.[122]) Gegen die Brauchbarkeit der begrifflichen Unterscheidung ist damit nichts gesagt. Im Gegenteil: Infolge der Vielheit der öffentlichen Verbände sind ordnende Rechtsbegriffe desto notwendiger. Wenn man die Begriffe Körperschaft und Anstalt nicht als absolute Gegensätze auffaßt, wie etwa, um ein Beispiel aus der Naturwissenschaft zu gebrauchen, die Begriffe positive und negative Elektrizität, sondern nur als entgegengesetzte Ordnungsprinzipien, zwischen denen es Übergänge gibt, wie etwa „warm" und „kalt", so wird man der Schwierigkeiten gut Herr werden. Gierke sagt nichts anderes, wenn er zum Schluß seiner Darstellung anerkennt, daß es Anstalten mit korporativer Verfassung und Körperschaften mit anstaltlicher Spitze gibt.

Otto Mayer[123]) untersucht den Körperschafts- und Anstaltsbegriff eingehend. Er weicht aber von der dargelegten Gierkeschen Auffassung — abgesehen davon, daß er die Gierkesche Lehre von der realen Verbandspersönlichkeit ablehnt,[124]) und daß er einzelnen Besonderheiten der öffentlichen Verbände in seinen Definitionen noch mehr als Gierke gerecht werden will — nicht grundlegend ab. Eine öffentlich-rechtliche Körperschaft ist bei Otto Mayer „ein Verein, der an einem öffentlichen Unternehmen Beteiligten, ausgestattet mit einer besonderen juristischen Persönlichkeit, der dieses Unternehmen zugehört".[125]) Die rechtsfähige Anstalt ist bei ihm „ein Bestand von Mitteln, sächlichen wie persönlichen, welche in der Hand eines Trägers öffentlicher Verwaltung einem besonderen öffentlichen Zweck dauernd zu dienen bestimmt sind, und welche einer besonders dafür geschaffenen juristischen Person des öffentlichen Rechts, der Anstaltspersönlichkeit, zugehören". Der Anstalt ist dabei naturnotwendig ein *Muttergemeinwesen*, sei es der Staat selbst, sei es eine Gemeinde oder eine andere Körperschaft, zugeordnet, von dem die Anstaltsperson abgezweigt ist. Der Körperschaft fehlt dieses Muttergemeinwesen. Sie hat ihre eigene Grundlage in dem Verein der Beteiligten.

Wenn Otto Mayer der Darstellung der Rechtsbeziehungen zwischen Körperschaft oder Anstalt und Staat breiten Raum einräumt, so gehört dies nicht mehr zur eigentlichen Abgrenzung von Körperschaft und Anstalt. Es lassen sich auch nicht etwa rückwärts aus der verschiedenen Gestaltung der Beziehungen zwischen Staat und öffentlich-rechtlichen Verbänden Schlüsse auf die Rechtsnatur dieser Verbände ziehen. Der Vollstän-

---

122) wie z. B. im bürgerlichen Recht und im Handelsrecht.

123) Otto Mayer, a. a. O., S. 331 ff.

124) Dies bleibt ohne Wirkung auf die Abgrenzung von Körperschaft und Anstalt.

125) Otto Mayer prägt diese Definition im besonderen für die öffentliche Genossenschaft. Die Gemeinden als Gebietskörperschaften untersucht er getrennt.

digkeit halber seien diese Rechtsbeziehungen, wie sie Otto Mayer zu seiner Zeit vorfindet, aber dargestellt. Es ist klar, daß zu verschiedenen Zeiten die herrschende Staatsauffassung auch verschieden weit in der Eingliederung der menschlichen Verbände in den Staat gehen kann, genau so, wie der Mensch selbst zu verschiedenen Zeiten in weitere oder engere Bindung zum Staat gestellt war. So waren im absoluten Staat alle Korporationen einem unbeschränkten staatlichen Aufsichts- und Eingriffsrecht unterworfen.[126]) Zur Zeit Otto Mayers war dieses staatliche Aufsichts- und Eingriffsrecht trotz der herrschenden liberalen Staatsauffassung nicht weggefallen. Es war aber stark abgeschwächt. Alle Körperschaften, sowie die Anstalten, bei denen der Staat nicht selbst das Muttergemeinwesen ist,[127]) unterlagen nur mehr der Staatsaufsicht. Dieser Staatsaufsicht ist wesensgemäß, daß sie in sich selbst eine Beschränkung enthielt: Der Staat konnte grundsätzlich nur dann einschreiten, wenn die Erfüllung der Aufgaben des Verbandes, wie sie ihm gesetzlich vorgeschrieben war, gefährdet war; wenn die Rechtsmäßigkeit, nicht die Zweckmäßigkeit der Maßnahmen des beaufsichtigten Verbands in Frage stand. In Hinsicht auf die Körperschaften kann man, wenn man will, in diesen Rechtsbeziehungen ein „anstaltliches Element" erblicken: die ideale Körperschaft Gierkes war ja, wie gesehen, von irgendwelchen Einflüssen von oben her völlig frei. Die bürgerliche Gesellschaft jener Zeit hat denn auch, wenn sie ihren Ruf nach Selbstverwaltung[128]) erhob, damit dieses anstaltliche Element in ihrem körperschaftlichen Bereich, den sie als Kampffront gegen den Staat betrachtete, möglichst weit zurückdrängen wollen.

Die nachfolgenden Verwaltungsrechtslehrer waren noch weniger als Otto Mayer in der Lage, zu den Ausführungen Gierkes über den Körperschafts- und Anstaltsbegriff grundsätzlich Neues hinzuzufügen. Gewiß entstanden vor ihren Augen immer neuartige öffentliche Verbände, die sich zunächst nur schwer in das überkommene Ordnungsschema einordnen lassen wollten. Die Gierkeschen Begriffe, faßte man sie nur richtig als entgegengesetzte Ordnungsprinzipien auf, zwischen denen Übergänge nicht nur möglich, sondern selbstverständlich sind, ermöglichten aber schließlich noch in jedem Fall eine befriedigende Abgrenzung. Die Verwaltungsrechtslehrer in der Zeit nach Otto von Gierke und Otto Mayer beschränkten

---

[126]) vgl. § 191 II 6 ALR.

[127]) Bei den Staatsanstalten bestanden naturgemäß die weitergehenden Rechtsbeziehungen, wie sie zwischen Muttergemeinwesen und Tochteranstalt üblich sind, und wie man sie unter dem Begriff Dienstaufsicht zusammenfaßt.

[128]) Otto Mayer schätzte die juristische Brauchbarkeit des Wortes Selbstverwaltung nicht sehr hoch ein. Für ihn ist Selbstverwaltung „ein von Haus aus politisches Schlagwort". (a. a. O. S. 394 Anm. 4) Eine gute Aufstellung über die verschiedenen Bedeutungen, die dem Wort Selbstverwaltung beigelegt wurden, findet sich bei Hans Peters, Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in Preußen. 1926, S. 5 ff.

sich denn auch darauf, mit ihren Worten die Gedanken wiederzugeben, die bereits Gierke so unübertrefflich klar ausgedrückt hatte.[129])

Wenn der Körperschafts- und Anstaltsbegriff seit der Zeit Otto von Gierke bis 1933 im Kern unverändert geblieben ist, so erhebt sich nun die Frage, ob das Begriffspaar Körperschaft — Anstalt auch von dem Umbruch des Jahres 1933, dessen Auswirkungen die Rechtswissenschaft erst allmählich zu spüren bekommt, unberührt bleibt. Diese Frage ist im Schrifttum der neuesten Zeit verschieden beantwortet. v. Köhler[130]) erblickt in den Körperschaften des öffentlichen Rechts „die vom Staate anerkannten Personengemeinschaften." Die Anstalt unterscheidet sich von der Körperschaft bei von Köhler dadurch, daß sie nicht auf einer Personengemeinschaft aufgebaut ist. Sie bedeutet „Die Verselbständigung eines Teilzwecks der öffentlichen Verwaltung, der aus der Verwaltung des Staats oder einer Körperschaft des öffentlichen Rechts ausgeschieden und einem von dem Staat oder der Körperschaft unterschiedenen selbständigen Rechtssubjekt zugewiesen ist, damit dieses Träger öffentlicher Verwaltung im eigenen Namen werde". Sinngemäß dieselben Definitionen finden sich in Artikel 117 und 139 des Entwurfs einer Verwaltungsrechtsordnung für Württemberg, der nach der nationalsozialistischen Revolution überprüft worden ist, und an dem von Köhler entscheidend mitarbeitete.[131]) Von Köhler hält also, wie man sieht an den Gierkeschen Gedankengängen fest.

Koellreutter[132]) vermeidet es, in seinem Werk unmittelbar auf den Gegensatz Körperschaft-Anstalt einzugehen. Wenn er aber schreibt, daß „der Unterschied zwischen einer selbständigen Anstalt des öffentlichen Rechts und einer Körperschaft des öffentlichen Rechts durchaus fließend sei, und daß nach heutiger Auffassung das mehr formale statische Anstaltselement in den Hintergrund zugunsten der Betonung der persönlichen Gemeinschaftsbeziehung trete", so fußen seine Behauptungen doch auf dem von ihm wohl als selbstverständlich unterstellten Gegensatz der beiden Ordnungsprinzipien Körperschaft-Anstalt im Gierkeschen Sinne.

Auch Koettgen[133]) bleibt bei der alten Gierkeschen Unterscheidung, wenn er feststellt, daß „die Anstalt kein eigenes tragendes personales Fundament besitze" wie die Körperschaft, „sondern lediglich mittelbar

---

[129]) vgl. etwa Herrnritt, Grundlehren des Verwaltungsrechts, 1921, S. 195; Fleiner a. a. O. S. 101, 103; Hatschek Lehrbuch des deutschen und preußischen Verwaltungsrechts, 1931, S. 354 und Giese-Neuwiem-Cahn, Deutsches Verwaltungsrecht, 1930, S. 9.

[130]) v. Köhler, a. a. O., S. 107 ff.

[131]) vgl. Ergänzungsband zur Verwaltungsrechtsordnung für Württemberg. 1936.

[132]) Koellreutter, Deutsches Verwaltungsrecht 1936, S. 123.

[133]) Koettgen, Deutsche Verwaltung, 1936, S. 111.

durch ihre Bezogenheit auf ein korporatives Gemeinwesen — das Muttergemeinwesen — ihr Fundament gewinne".

Natürlich sehen die drei angeführten Rechtslehrer sehr wohl, daß sich in Hinsicht auf den Einbau der Körperschaft und der Anstalt in den Staat ein großer Wandel vollzogen hat. Wie der Mensch selbst, so sind auch die menschlichen Verbände und in besonderer Weise natürlich die Verbände, die der Staat mit öffentlich-rechtlicher Eigenschaft ausgezeichnet hat, heute weit stärker an den Staat gebunden, als in der Zeit vor 1933. An die Stelle des Staatsaufsichtsrechts im oben beschriebenen Otto Mayerschen Sinne sind weit stärkere Bindungen getreten, die im Einzelfall natürlich verschieden geartet sind und eine verschiedene Formulierung erhalten haben. So hat sich der Staat neben dem allgemeinen Aufsichtsrecht, das einem unbeschränkten Aufsichtsrecht stark angenähert ist,[134]) besondere Mitwirkungsrechte bei der Entscheidung wichtiger Einzelfragen einräumen lassen. Und durch die Abschaffung des Wahlprinzips ist die Einsetzung der Verbandsorgane durch den Staat getreten. Dadurch, daß die Verbände weit stärker in den Staat eingebaut sind als früher, hat sich aber noch nichts an dem Wesensgefüge der beiden Gierkeschen Begriffe, der Anstalt und der Körperschaft geändert. Es bleibt allerdings unbenommen, festzustellen, daß die Körperschaft heute infolge ihrer stärkeren Bindungen an den Staat in größerem Maße Anstaltselemente enthält als früher. Die typische Staatsanstalt, bei der seit 1933 manches Genossenschaftliche weggefallen sein mag, erscheint dafür heute in reinerer Form. Hingegen werden die meisten Körperschaftsanstalten eine Einschränkung ihrer Selbständigkeit erfahren haben.

Diese äußerliche Annäherung des Körperschafts- an den Anstaltsbegriff veranlaßt Münch[135]) den Gegensatz Körperschaft—Anstalt für heute überhaupt zu leugnen. Er kennt nur einen einheitlich aufgebauten öffentlich-rechtlichen Verband, für den er den Namen Körperschaft beibehält, und in dem er das anstaltliche und das genossenschaftliche Prinzip zu einer höheren Einheit vereinigt sieht.[136]) Diese staatlich geführte, gemeinschaftsbestimmte Körperschaft scheint auf den ersten Blick in der Tat den Gegensatz zwischen Anstalt und Körperschaft zu überwinden. Sind damit aber die Gierkeschen Ordnungsprinzipien aus der Welt geschafft? Auch Münch geht ja, ohne es auszusprechen, zunächst von dem Gierkeschen Gegensatz aus. Und betrachtet man die Münch'sche Idealkörperschaft

---

[134]) Man hatt sich hier oft an die alte Terminologie gehalten und das gewünschte Ergebnis, die unbegrenzte Aufsicht, durch Anfügung von Generalklauseln erreicht.

[135]) Münch, a. a. O. S. 16.

[136]) Für die aus dem Staatsapparat herausgenommenen verselbständigten Behörden, für die mit Rechtsfähigkeit ausgestatteten Reichsstellen möchte er statt des Ausdrucks „Anstalt" den Ausdruck „rechtsfähige Verwaltungsstelle" verwendet sehen.

näher, so findet man, daß in ihr anstaltliche und genossenschaftliche Elemente ungefähr gleich stark enthalten sind. Es hieße aber der Rechtswirklichkeit Zwang antun, wollte man alle öffentlich-rechtlichen Verbände auf den Münch'schen Nenner bringen. Es gibt auch heute öffentlich-rechtliche Verbände, in denen körperschaftliche oder anstaltliche Merkmale weitaus überwiegen. Warum soll man dann die alten Bezeichnungen abschaffen, ohne etwas besseres Neues an die Stelle zu setzen? Gewiß läßt sich das Eine feststellen, daß die Körperschaften, wie oben schon gesehen, infolge ihrer starken Bindungen an den Staat heute nach der Anstalt hin neigen, wie umgekehrt der Staat bemüht ist, den Anstalten, wenn möglich, eine gemeinschaftsbestimmte Grundlage zu geben, die Anstalten damit also den Körperschaften anzunähern.[137]) Gegen die Brauchbarkeit der beiden Gierkeschen Ordnungsprinzipien ist damit aber noch nichts gesagt. Der Verfasser ist der Meinung, daß man den Begriff der Körperschaft nur entwertet, wenn man wahllos allen öffentlich-rechtlichen Verbänden genossenschaftlichen Charakter zuspricht.[138])

So läßt sich im Ergebnis feststellen, daß die öffentlich-rechtlichen Verbände auch heute noch in Körperschaften und Anstalten im Gierkeschen Sinne unterteilt werden können.

b) Anwendung der Unterscheidungsmerkmale auf den Milchverband.

Wendet man die Gierkeschen Unterscheidungsmerkmale, wie sie im vorangehenden Abschnitt dargestellt sind, auf den Milchverband an,[139]) so erhält man folgendes Bild:

1. Der Milchverband ist vom Staat gegründet worden,[140]) und die Bestellung und Abberufung der Organe des Milchverbands erfolgt durch den RM. unter Mitwirkung des Staates.[141])

Ohne weitere Begründung läßt sich sagen, daß der Milchverband also nach einer Anstalt, nicht nach Art einer Körperschaft ins Leben

---

137) Im Gegensatz zum faschistischen Staat bemüht sich der nationalsozialistische Staat, innerhalb der Volksgemeinschaft möglichst viele engere Gemeinschaften heranzuziehen. Daraus erklärt sich die Bevorzugung der Körperschaft gegenüber der Anstalt im neuen Deutschland.

138) So besteht doch, um ein Beispiel anzuführen, ein großer Unterschied zwischen der Rechtsnatur der Nationalsozialistischen Deutschen Arbeiterpartei, die rein körperschaftlich aufgebaut ist, und der Rechtsnatur etwa des hier behandelten Milchverbands.

139) Das Gemeinsame von Körperschaft und Anstalt, die Rechtspersönlichkeit liegt beim Milchverband vor. Dies bedarf keiner weiteren Ausführung.

140) Vgl. III. 1 a : Der Staat hat die milchwirtschaftlichen Verbände durch VO. v. 17. 4. 1936 ins Leben gerufen.

141) Vgl. III 1 b : Die Bestellung und Abberufung der Vorsitzenden, der Verwaltungsrats- und der Ausschußmitglieder des Milchverbands geschieht durch den RM. oder den Staat.

trat. Deutet auch die Tatsache, daß die Organe des Milchverbands von oben her berufen und abberufen werden, darauf hin, daß der Milchverband eine Anstalt ist? Es zeugte von einer formalen Betrachtungsweise, wollte man allein in dieser Äußerlichkeit, daß an Stelle der Wahl durch die Mitglieder die Organbestellung durch Anordnung von oben her geschieht, ein Anstaltselement erblicken.[142]) Entscheidend muß vielmehr sein, ob die Organe des Milchverbands, in erster Linie sein Vorsitzender, wirklich irgendwie aus der Gesamtheit kommen und in der Gesamtheit wurzeln oder nicht. Und da muß, vor allem im Hinblick auf das Fehlen einer wirklichen Gemeinschaft der Milchverbandsmitglieder[143]) und im Hinblick auf die innerdienstliche Anweisung, daß nur Bauern oder Landwirte zum Vorsitzenden des Milchverbands bestellt werden sollen,[144]) festgestellt werden, daß beim Milchverband von einem blutvollen Führer-Gefolgschaftsverhältnis, wenigstens für die Gegenwart, nicht die Rede sein kann. Der Vorsitzende des Milchverbands sowie die übrigen Organe leiten ihr Leben vielmehr aus dem Bereich des Reichsnährstands ab. Auch die Art und Weise, wie die Organe des Milchverbands bestellt werden, deutet also darauf hin, daß der Milchverband eine A n s t a l t ist.[145])

2. Die Satzung ist dem Milchverband vom RN. erteilt worden.[146]) Und die Entscheidung gewisser sachlicher Einzelfragen des Milchverbands kann einmal von vornherein nur unter Mitwirkung von RN. und Staat erfolgen.[147]) Andererseits gehen die allgemeinen Aufsichts- und Eingriffsrechte des RN. und Staats soweit, daß jede Einzelfrage, die der RN. oder der Staat in seinem Sinne entschieden haben will, auch so entschieden werden muß.[148])

Ohne weitere Prüfung kann festgestellt werden, daß die Tatsache, daß dem Milchverband jede Einflußnahme auf die Satzungsgebung ge-

---

[142]) Vgl. Huber, Die Gestalt des deutschen Sozialismus: „Wer diese Körperschaftsorgane bestellt, ist gleichgültig, wenn sie ihre Arbeit nur aus der Lebensmitte des genossenschaftlichen Seins heraus vollziehen."

[143]) Vgl. III 2 a: Ein großer Teil der Mitglieder des Milchverbands weiß gar nichts von der Existenz des Milchverbands.

[144]) Die Verarbeiter- und Verteilergruppe, die den Eingriffen des Milchverbands zunächst in noch stärkerem Maße als die Erzeugergruppe ausgesetzt ist, ist also von der Führung des Milchverbands von vornherein ausgeschlossen.

[145]) Daß sich der Gesetzgeber darüber klar ist, daß der Leiter des Milchverbands zunächst kein Führer einer Gemeinschaft sein kann, zeigt sich darin, daß er den Milchverbandsleiter als „Vorsitzenden" bezeichnet.

[146]) Vgl. III 1 a: Durch Anordnung vom 18. 6. 1936 hat der RN. dem Milchverband die Satzungen gegeben.

[147]) Vgl. III 1 c: Die Festsetzung von Preisen und Preisspannen, die Erhebung von Umlagen, Gebühren usf. sowie die Bildung eines Ausgleichsstocks ist an die Zustimmung des RN. oder des Staats gebunden.

[148]) Vgl. III 1 b: Die Aufsichts- und Eingriffsrechte des RN. bzw. Staats sind einer Dienstaufsicht weitgehend angenähert.

nommen ist, ein Beweispunkt für die Anstalteigenschaft des Milchverbands ist. Ob auch die weitgehenden Mitwirkungsrechte von RN. und Staat bei der Entscheidung sachlicher Einzelfragen des Milchverbands Beweis für den Anstaltscharakter des Milchverbands sind, bedarf noch näherer Untersuchung. Denn umgekehrt ist ja auch eine Mitwirkung des Verwaltungsrats, sowie von Fachausschüssen und gemischten Ausschüssen, die sich aus Verbandsmitgliedern zusammensetzen, bei der Willensbildung des Milchverbands vorgesehen.[149]) Mit gutem Recht kann man hierin ein genossenschaftliches Element erblicken. Da jedoch bei einer Meinungsverschiedenheit zwischen diesen genossenschaftlichen Körpern und RN. oder Staat in jedem Fall der RN. oder der Staat die Oberhand behält,[150]) deutet auch die Art und Weise, wie die sachlichen Einzelfragen des Milchverbands entschieden werden, darauf hin, daß in diesem Punkt die anstaltlichen Elemente gegenüber den körperschaftlichen Elementen überwiegen. In Zukunft kann sich allerdings dieses genossenschaftliche Element bei der Willensbildung des Milchverbands als sehr ausbaufähig erweisen.

3. Die vom Milchverband erfaßte Gesamtheit ist im III. Teil der Arbeit unter verschiedenen Gesichtspunkten betrachtet worden.[151])

Dort wurde gesehen, daß von Mitwirkungsrechten der Mitglieder an der Lebensgestaltung des Milchverbands nicht die Rede sein kann. Die Mitglieder des Milchverbands gehören vielmehr dem Milchverband nur als passiver Bestandteil an. Damit soll nicht gesagt werden, daß der Milchverband in Kampfstellung zu seinen Mitgliedern steht. Der Milchverband soll im Gegenteil neben anderem auch dem wirtschaftlichen Wohl seiner Mitglieder dienen. Das Fehlen jedes Anrechts der Mitglieder auf Mitbestimmung des Verbandslebens und Mitdarstellung der Verbandseinheit muß aber als ein weiterer Beweis dafür angesehen werden, daß der Milchverband eine Anstalt ist.

4. Die Frage, wer im Falle einer Auflösung des Milchverbands Rechtsnachfolger des Verbands ist, ist in der Satzung nicht geregelt.

Zur Lösung der gestellten Frage, ob der Milchverband eine Körperschaft oder eine Anstalt ist, vermag dieser 4. Punkt also nichts beizutragen. An eine Auflösung des Milchverbands ist heute natürlich nicht gedacht. Immerhin kann dem in späteren Zeiten einmal Bedeutung zukommen. Sollte die Frage, wer Rechtsnachfolger des Milchverbands ist, später einmal auftauchen, wird man umgekehrt über die Rechtsnatur des Milchverbands Klarheit gewinnen müssen, um auf diese Frage eine

---

149) Vgl. I 2 b.

150) Mit anderen Worten: Es gibt keinen eigenen selbständigen Wirkungskreis des Milchverbands!

151) Vgl. III 2 a und b.

Antwort geben zu können. Man ersieht hieraus, wie praktisch die Frage nach der Rechtsnatur des Milchverbandes sein kann: ist der Milchverband eine Körperschaft, so sind die Mitglieder Rechtsnachfolger; ist der Milchverband eine Anstalt, so gehen die Rechte und Pflichten des Milchverbands im Falle seiner Auflösung auf das Muttergemeinwesen über.[152])

c) Ergebnis:

Der Milchverband, eine Anstalt des Reichsnährstands.

Sonach ist festzustellen, daß die Gierkeschen Unterscheidungsmerkmale ohne Ausnahme für den Anstaltscharakter des Milchverbands sprechen. Der Milchverband entstammt nicht der verbundenen Gesamtheit, seinen Mitgliedern, sondern leitet sein Leben von einer außerhalb stehenden Rechtsperson ab.

Wer ist diese Rechtsperson? Ist sie der Staat oder der Reichsnährstand? Ist der Milchverband eine Staatsanstalt oder eine Anstalt des Reichsnährstandes? Die Tatsache, daß der Milchverband vom Staate ins Leben gerufen wurde, sowie die Mitwirkungsrechte des Staats in Personal- wie Sachfragen scheinen darauf hinzudeuten, daß der Milchverband eine Staatsanstalt ist. Die Gründung des Milchverbands durch den Staat läßt sich aber deshalb nicht als Beweis für den Staatsanstaltscharakter des Milchverbands verwenden, da einst bei Erlaß des Gesetzes über den vorläufigen Aufbau des Reichsnährstands und Maßnahmen zur Markt- und Preisregelung für landwirtschaftliche Erzeugnisse (RGBl. 1933/626), auf Grund dessen – in Verbindung mit § 38 Reichsmilchgesetz — die Gründung des Milchverbands erfolgt ist[153]), der RN. nicht in der Lage war, die Gründung selbst durchzuführen und nur aus praktischen Gründen, um Zeit zu gewinnen, der Staat selbst zunächst den Milchverband ins Leben rief. Es war dabei von vornherein vorgesehen, den Milchverband wie die anderen RN.-Marktverbände später in den RN. einzubauen.[154]) Und die Mitwirkungsrechte des Staates in Personal- wie Sachfragen des Milchverbands sind deshalb kein unbedingter Beweis dafür, daß der Milchverband eine Staatsanstalt ist, weil sich auch bei

---

[152]) Daß die Frage nach der Rechtsnatur eines öffentlich-rechtlichen Verbandes eben aus dem erwähnten Grunde praktisch von großer Bedeutung sein kann, dafür bietet ein Beispiel die Entscheidung des Reichsgerichts vom 30. 10. 1930 (RGE. 130/169 ff.). Dort mußte sich das RG. darüber klar werden, wer für die Schulden der aufgelösten Außenhandelsstellen — vgl. die VO. über die Außenhandelskontrolle vom 20. 12. 1919 (RGBl. 1919/2128) — haftet. Zur Beantwortung dieser Frage mußte das RG. zunächst untersuchen, welcher Rechtscharakter den Außenhandelsstellen beizumessen ist.

[153]) Bei der Neugründung des Milchverbands im Frühjahr 1936 hielt man am alten Schema fest.

[154]) Vgl. Reischle-Saure, Aufgaben und Aufbau des RN. 1934 S. 79 ff.

Körperschaftsanstalten ähnliche Mitwirkungsrechte des Staats finden, die dort nur eine Einschränkung der Selbständigkeit der Anstalt bedeuten.

Demgegenüber bieten die im III. Teil der Arbeit dargestellten Beziehungen zwischen dem Milchverband und dem Reichsnährstand[155]) vollen Beweis dafür, daß der Milchverband sein Leben aus dem RN. ableitet, daß der Milchverband eine Anstalt des Reichsnährstands ist. Und nicht nur diese rechtlichen Erwägungen sprechen dafür, daß der Milchverband eine Reichsnährstandsanstalt ist. Auch die Bindungen tatsächlicher Art zwischen Milchverband und RN. — die Organe des Milchverbands wurzeln geistig im Bereich des Reichsnährstands, die Geschäftsräume des Milchverbands sind oft mit Geschäftsstellen des Reichsnährstands im gleichen Gebäude untergebracht — deuten ein enges Verhältnis zwischen RN. und Milchverband an, wie es nur zwischen Muttergemeinwesen und Tochteranstalt üblich ist. Das enge Verhältnis zwischen RN. und dem Milchverband wie den anderen Marktverbänden kommt auch in der Ausdrucksweise des RBF. in seiner bereits oben erwähnten Bekanntmachung betr. die innere Organisation der Hauptabteilung III des Reichsnährstands vom 6. 11. 1935 zum Ausdruck. Dort werden die Marktverbände, also auch der Milchverband, als Gliederungen der Hauptabteilung III, und zwar die Hauptvereinigung als Gliederung der Reichshauptabteilung III und die Wirtschaftsverbände als Gliederungen der Landeshauptabteilungen III des RN., bezeichnet.

Im Schrifttum hat man diese engen Bindungen zwischen RN. und Milchverband wie den übrigen Marktverbänden wohl erkannt. Merkel spricht davon, daß die Marktverbände seit der Eingliederung in den RN. durch die vierte VO. über den vorläufigen Aufbau des RN. vom 4. 2. 1935 (RGBl. 1935/170) „Organe des Reichsnährstands"[156]) oder „Vollzugsorgane des Reichsnährstands"[157]) geworden seien. Soweit dem Verfasser bekannt ist, ist aber noch nicht darauf hingewiesen worden, daß nach Einbau der Marktverbände in den RN. alle Marktverbände des RN.-Sektors — im besonderen der Milchverband — Anstalten des Reichsnährstandes sind. Es mag sein, daß die Tatsache, daß im § 1 der vierten VO. über den vorläufigen Aufbau des RN. vom 4. 2. 1935 von der „Einbeziehung der auf Grund § 3 des Reichsnährstandsgesetzes gebildeten Zusammenschlüsse in den Reichsnährstand" die Rede ist — und man dachte dabei an eine körperschaftliche Mitgliedschaft der Markt-

---

155) Der RN. gibt dem Milchverband die Satzung und der RN. wirkt in persönlichen und sachlichen Fragen des Milchverbands in noch weit stärkerem Maße als der Staat mit.

156) Merkel, Der Reichsnährstand und seine Bedeutung für das Deutsche Recht, im DR. 1935/435.

157) Merkel, Die Einbeziehung der Marktordnung in den Reichsnährstand im RdRN. 1935/77

verbände im RN.[158]) —, dieser Erkenntnis hinderlich war. Es mag aber auch sein, daß man aus einer gewissen Abneigung gegen die Anstalt[159]) diese letzte Folgerung nicht ziehen wollte.

Wenn im Schrifttum die Frage nach der Rechtsnatur der RN. — Marktverbände gestellt wurde, begnügte man sich im allgemeinen damit, den öffentlichen Charakter der Marktverbände herauszuarbeiten. An der Frage Körperschaft oder Anstalt ging man achtlos vorbei: Man nahm es als selbstverständlich hin, daß die Marktverbände nur körperschaftlichen Charakter haben können.[160]) Nach Einbau der Marktverbände in den RN. macht sich, soweit ersichtlich, Münch[161]) als Einzigster Gedanken darüber, ob die Marktverbände Körperschaften oder Anstalten sind.[162]) Münch geht einmal — wie unter IV 2 a gesehen — von dem neuen Begriff der staatlich geführten, gemeinschaftsbestimmten Körperschaft aus, der den alten Gegensatz der beiden Gierkeschen Ordnungsprinzipien seiner Ansicht nach überwindet. Dann überschätzt er nach Meinung des Verfassers die Gemeinschaftsbindungen zwischen den Mitgliedern des Getreidewirtschaftsverbands.[163]) So kommt Münch dazu, dem Getreideverband wie allen RN.-Marktverbänden Körperschaftseigenschaft zuzusprechen.

Merkel, der an verantwortlicher Stelle am Aufbau der RN.-Marktverbände mitgearbeitet hat, und der nebenher früher die Ansicht vertrat, daß die Marktverbände Körperschaften des öffentlichen Rechts seien,[164]) bezeichnet in seinem neuesten Werk die Marktverbände nicht mehr als Körperschaften des öffentlichen Rechts, sondern spricht nur

---

[158]) Die Marktverbände zahlen auch einen Mitgliedsbeitrag an den RN.! Dies kann aber auf die Rechtsnatur keinen Einfluß haben. Es gibt sowohl Anstalten, die vom Muttergemeinwesen unterhalten werden, wie Anstalten, die das Muttergemeinwesen finanziell unterstützen.

[159]) Wie oben gesehen wird heute die Körperschaft vor der Anstalt bevorzugt.

[160]) vgl. die unter IV 1 c angeführten Schriftsteller.

[161]) Münch, a. a. O., S. 16.

[162]) Für die Zeit, wo die Marktverbände noch nicht in den RN. eingebaut waren und wo das genossenschaftliche Element in stärkerem Maße als heute in den Verbänden zum Ausdruck kam — vgl. in Hinblick auf den Milchverband § 12 der Satzung für Milchversorgungsverbände (RGBl. 1934/280), der neben dem Verwaltungsrat eine aus den Mitgliedern gebildete Vertreterversammlung vorsah , setzt sich Huber (Die Gestalt des deutschen Sozialismus S. 29 ff., S. 63) und Peter Keller (a. a. O. S. 6, 7) mit der Frage Körperschaft oder Anstalt auseinander. Beide sind der Ansicht, daß damals die RN-Marktverbände, also auch der Milchverband, Körperschaften des öffentlichen Rechts waren.

[163]) Das Gleiche gilt für den Milchverband wie für die anderen mehrstufigen Zusammenschlüsse des RN. vgl. Münch, a. a. O., S. 91 ff.

[164]) vgl. Merkel, Anmerkung zum Urteil des RG. vom 22. 10. 1934 im RdRN. 1935/29.

mehr von „Wirtschaftskörpern mit Selbstverwaltung."[165]) Diese Bezeichnung, die weniger im Hinblick auf die Rechtsnatur der Wirtschaftsverbände geprägt sein mag, steht nicht im Widerspruch zu der hier vertretenen Auffassung, daß der Milchverband wie alle RN.-Marktverbände Anstalten des RN. seien. Einmal fallen unter den Begriff „Wirtschaftskörper" sowohl die Körperschaften wie die Anstalten des Wirtschaftsrechts. Und dann kann sowohl in Körperschaften wie in Anstalten der Selbstverwaltungsgedanke verwirklicht sein.[166]) Man wird allerdings im Milchverband wie in den übrigen RN.-Marktverbänden nicht eine Selbstverwaltung derart verwirklicht sehen, wie sie von der Wissenschaft, aufbauend auf den Steinschen Reformgedanken, als Selbstverwaltung im juristischen Sinne bezeichnet wird.[167]) Vielmehr handelt es sich hier um die Art von Selbstverwaltung, die Rudolf v. Gneist als erster in der deutschen Verwaltungsrechtswissenschaft am Beispiel des englischen „selfgovernment" entwickelt hat,[168]) und die man mit Selbstverwaltung im politischen Sinne bezeichnet. Das Wesen dieser Selbstverwaltung im politischen Sinne liegt darin, daß unbesoldete Ehrenbeamte aus dem Kreis der Verwalteten zur Verwaltung herangezogen werden. Sinn dieser Selbstverwaltung ist Überbrückung des Gegensatzes zwischen Verwaltenden und Verwalteten oder für den Milchverband, besser: Überbrückung des Gegensatzes zwischen Lenker und Gelenkten. Dieser Selbstverwaltungsgedanke im Sinne Rudolf von Gneists ist im Milchverband verwirklicht: Mit der Führung des Milchverbands sollen nur Bauern oder Landwirte betraut werden und die beratenden Organe des Milchverbands setzen sich aus Mitgliedern des Milchverbands zusammen. Auch Merkel[169]) versteht unter Selbstverwaltung nicht jene juristischen Sicherungen des eigenen Wirkungskreises eines Selbstverwaltungskörpers gegenübert den Eingriffen von außerhalb, sondern er denkt, wenn er von „Heranziehung der Mitglieder der Verbände zur verantwortlichen Mitarbeit" spricht, „damit die Gefahr der bürokratischen Erstarrung, die allen wirtschaftslenkenden Organisationen inne-

---

165) Merkel, Nationalsozialistische Wirtschaftsgestaltung, 1936, S. 81—85.

166) vgl. von Köhler, a. a. O., S. 107; Koettgen a. a. O., S. 103 will dies nicht wahr haben, wenn er meint, es sei „zumindest ungenau, wenn in der Literatur häufig von Selbstverwaltung der rechtsfähigen Anstalt gesprochen wird".

167) Merkel in, Die Einbeziehung der Marktordnung in den RN. im RdRN. 1935/77, weist selber darauf hin, daß die Marktverbände nur Auftragstätigkeit des RN. vollziehen, also keinen eigenen Wirkungskreis besitzen, der für einen Selbstverwaltungskörper in diesem Sinne wesensnotwendig ist.

168) vgl. Rudolf von Gneist, Staatsverwaltung und Selbstverwaltung nach englischen und deutschen Verhältnissen, 1869.

169) Merkel, a. a. O., S. 83, 84.

wohnt, überwunden werde", an diese Selbstverwaltung im Rudolf von Gneistschen Sinne.

So kann zum Schluß das Ergebnis der Arbeit zusammengefaßt werden:

Der Milchverband ist eine rechtsfähige Anstalt des Reichsnährstands, in der der Selbstverwaltungsgedanke im Sinne Rudolf von Gneists verwirklicht ist.